Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und des Kaiserlichen Statthalters von Elsass-Lothringen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung

der Doktorwürde einer hohen juristischen Fakultät

der

Kaiser-Wilhelms-Universität zu Straßburg i. Els.

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

vorgelegt von

Carl Klute,

Referendar

in Hagen (Westf.).

Hagen i. W.
Gustav Butz Buchdruckerei.
1913.

Referent: Professor Dr. Laband, Exzellenz.

Meiner lieben Mutter
und dem Andenken meines verstorbenen Vaters
in Dankbarkeit gewidmet.

Einteilung.

Einleitung.

§ 1. Die Entwickelung des Statthalteramtes und das Verhältnis des Statthalters zum Reichskanzler 1
§ 2. Umgrenzung des Themas 5

I. Teil.

Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers und Statthalters.

§ 3. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers 7
§ 4. Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters 15

II. Teil.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters.

I. Abschnitt.

In ihren ausserministeriellen Stellungen.

§ 5. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Vorsitzenden und preussischen Bevollmächtigten des Bundesrats 27
§ 6. Die Verantwortlichkeit des Statthalters als Trägers landesherrlicher Befugnisse 30

II. Abschnitt.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters als Reichsminister.

1. Kapitel.

Die Ministerverantwortlichkeit im Allgemeinen.

§ 7. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit 33
§ 8. Einteilung und Arten der Ministerverantwortlichkeit 36

2. Kapitel.

Die Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters.

§ 9. Die juristische Natur
a) der Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers 40
b) der Ministerverantwortlichkeit des Statthalters 59
§ 10. Wofür sind der Reichskanzler und Statthalter verantwortlich?
I. Im Allgemeinen (Intensiv) 61
II. Im Besonderen (Extensiv) 62
a) Der Reichskanzler 62
α. Als Gehilfe des Kaisers 63
β. Als Vertreter des Kaisers und Chef der Reichsverwaltung 78
b) Der Statthalter 85
α. Als Gehilfe des Kaisers 86
β. Als Chef der Landesverwaltung 97
§ 11. Wem sind der Reichskanzler und Statthalter verantwortlich?
a) Der Reichskanzler 101
b) Der Statthalter 104

III. Abschnitt.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters bei der Stellvertretung.

1. Kapitel.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei der Stellvertretung.

§ 12. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei der Stellvertretung im Bundesrat 108
§ 13. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei der Stellvertretung ausserhalb des Bundesrats 110

2. Kapitel.

Die Verantwortlichkeit des Statthalters bei der Stellvertretung.

§ 14. Die Verantwortlichkeit des Statthalters bei der Stellvertretung in seiner landesherrlichen Stellung 117
§ 15. Die Verantwortlichkeit des Statthalters in seiner ministeriellen Stellung 118

Benutzte Literatur.

Arndt. Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin 1901.

Arndt. Verfassung des Deutschen Reiches mit Einleitung und Kommentar. II. Aufl. Berlin 1902.

Arndt im „Recht" 1912 S. 156 ff.

Anschütz. Deutsches Staatsrecht in v. Holtzendorffs Encyclopädie der Rechtswissenschaft. II. Bd. 6. Aufl. S. 451 ff.

Anonym. Das Recht der Wiedergewonnenen. Berlin 1883.

Bauer. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. (Diss. 1908.) Erlangen.

Beerholdt. Das Reichsgesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878. (Diss. 1911.) Leipzig.

Bezold. Materialien der deutschen Reichsverfassung. 3 Bde. Berlin 1873.

Binding. Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reiche. Dresden 1898.

Bischof. Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland. (1859.)

Blumenfeld. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. (Diss. 1904.) Heidelberg.

Bluntschli. Lehre vom modernen Staat. 2 Bde. 1876.

Bluntschli. Art.: „Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbeamten" im deutschen Staatswörterbuch Bd. 10 S. 746 ff.

Bloch. Deutsches Reichsstaatsrecht. München 1904.

Bornhak. Preussisches Staatsrecht. I. Bd. 2. Aufl. 1911.

Bornhak. „Die Verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums" im Archiv für öffentl. Recht, 8. Bd., 4. Heft, Freiburg und Leipzig 1893. S. 425 ff.

Bruck. Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen. 3 Bde. Strassburg 1908/09.

Bruck. „Die Reform der Verfassung in Elsass-Lothringen" in Hirths Annalen 1911 S. 1 ff.

Bruck. „Die neue Verfassung von Elsass-Lothringen" in Hirths Annalen 1911 S. 793 ff.

Brie. „Staatsminister, Staatsministerium" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. II. Bd. S. 484 ff.

Buddeus. Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. Leipzig 1833.

von Calker. „Die Verfassungsreform in Elsass-Lothringen" in den „Blättern für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre. VII. Jahrgang, Nr. 1 (April 1911) S. 7 ff.

v. Campe. Die Lehre von den Landständen. 2. Aufl. 1864. S. 477 ff.

Cnyrim. Die Verantwortlichkeitsfrage. Frankfurt 1848.

F. C. Dahlmann. „Die Politik", auf den Grund und das Mass der gegebenen Zustände zurückgeführt. I. Bd. 3. Aufl. Leipzig 1847.

Dainert. Die Stellvertretung des Reichskanzlers. (Diss.) Freiburg.

Eggel. Das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung nach dem Staatsrecht Preussens und des Deutschen Reichs. (Diss. 1906.) Breslau.

„Elsass-Lothringen unter deutscher Verwaltung." Eine Denkschrift im preussischen Jahrbuch, Bd. 34, S. 404 ff.

Fischer. Das Recht des Deutschen Kaisers. Berlin 1895.

v. Frisch. Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin 1904.

Geffken. Die Verfassung des Deutschen Reichs. Leipzig 1901.

v. Gerber. Grundzüge des deutschen Staatsrechts. III. Aufl. 1880.

Georgi. Der Entwurf eines Gesetzes über die Verfassung Elsass-Lothringens. Leipzig 1911.

Grassmann. „Der Reichskanzler und das preussische Staatsministerium" im Archiv für öff. Recht, 11. Bd., 3. Heft, S. 1 ff.

Gumtz. Die ministerielle Verantwortlichkeit bei Anordnungen des Kaisers auf dem Gebiete des Militärwesens und der Kriegsmarine. (Diss. 1910.) Heidelberg.

Gundlach. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit und ihre Gestaltung in den deutschen Einzelstaaten. (Diss. 1904.) Rostock.

Haenel. Studien zum deutschen Staatsrechte. II. Teil. Die organische Entwickelung der deutschen Reichsverfassung. 1880.

Hamburger. „Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen im Deutschen Reich" in Bries Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht. 5. Heft. Breslau 1901.

Heim. Das elsass-lothringische Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 nebst dem Wahlgesetz und der ergänzenden Verordnungen. Strassburg 1911.

v Held. Die Verfassung des Deutschen Reiches, vom staatsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet. Leipzig 1872.

Hensel. „Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reichs", in den Annalen des Deutschen Reichs, 1882. S. 1 ff.

Herwegen. Reichsverfassung und Bundesrat. (Diss. 1902.) Bonn.

Hoffmann. Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit. Eine politische Studie. Jena 1911.

Jacob. Die Ministerverantwortlichkeit nach preussischem und Reichsstaatsrecht. (Diss. 1903.) Rostock.

Jellinek. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906.

Joël. „Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht", in Hirths Annalen 1878, S. 402 ff.

Joël. „Das Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878", in Hirths Annalen 1878, S. 761 ff.

John. „Ministerverantwortlichkeit" in v. Holtzendorffs Encyclopädie der Rechtswissenschaft. II. Teil: Rechtslexikon. II. Bd. 1881. S. 776 ff.

Kanngiesser. Das Recht der deutschen Reichs-Beamten. Berlin 1874.

Kayser. „Reichsland" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon, 3. Bd., 1. Hälfte, S. 402 ff.

v. Kirchenheim. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887

Kliemke. Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrats. Berlin 1894.

Krieghoff. Die Ministerverantwortlichkeit in Theorie und Praxis. (Diss. 1895.)

Laband. Art. „Reichskanzler" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. II. Bd. Freiburg 1890 S. 368 ff.

Laband. Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4 Bde. (1. u. 2. Bd. 5. Aufl. 1911), (3. u. 4. Bd. 4. Aufl. 1901.)

Laband. Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung. Dresden 1895.

Laband. Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung", im öff. Recht der Gegenwart Bd. 1, 1907. S. 1 ff.

Laband. „Deutsches Reichsstaatsrecht" im öffentl. Recht der Gegenwart Bd. 1, 1909.

Laband. „Das Staatsrecht des Deutschen Reichs" in Marquardsens Handbuch des öff. Rechts der Gegenwart. II. Bd. 1. Halbband S. 1 ff.

Laband. „Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich" in der Deutschen Juristenzeitung. 6. Jahrg. Nr. 1, 1901, S. 1 ff.

Laband. „Die elsass-lothringische Verfassungsreform" in der Deutschen Juristenzeitung. 16. Jahrg. Nr. 3 1911, S. 170 ff.

Laband. „Die neue Verfassung von Elsass-Lothringen" in der Deutschen Juristenzeitung. 16. Jahrg. Nr. 12 1911, S. 777 ff.

Laband. „Der Staatsgerichtshof" in der Deutschen Juristenzeitung 1909, S. 393 ff.

Leoni. Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen. 1. Teil: Das Verfassungsrecht von Elsass-Lothringen. Freiburg 1892. 2. Teil: Das Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen. Freiburg und Leipzig 1895.

Leoni. „Das Staatsrecht der Reichslande Elsass-Lothringen", in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. II. Band, 1. Halbband, S. 215 ff.

Loening. Die Verwaltung des General-Gouvernements im Elsass. Strassburg 1874.

Loening. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

Loening. „Das Begnadigungsrecht und die Ministerverantwortlichkeit" in der Deutschen Juristenzeitung 1896. 1. Jahrg. S. 429 ff.

Lucz. Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe. Wien 1893.

Marschall v. Biberstein. Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn. Berlin 1911.

v. Martitz. Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1868.

Maurer. Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. (Diss. 1898.) Erlangen.

Otto Meyer. „Eisenbahn und Wegerecht an einem Rechtsfall erläutert" im Archiv für öffentl. Recht Bd. 15, 4. Heft, S. 511 ff.

Meixner. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. (Diss. 1906.) Erlangen.

Otto Meyer. Art. „Statthalter" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 2. Band S. 538 f.

Georg Meyer. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl., besorgt von G. Anschütz, Leipzig 1905.

Metzroth. Wodurch unterscheidet sich das durch Reichsgesetz vom 17. März 1878 betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers geschaffene Verhältnis von dem in Preussen bestehenden System der Ministerien? (Diss. 1911.) Würzburg.

G. Mitscher. „Elsass-Lothringen unter deutscher Verwaltung", in den Preussischen Jahrbüchern Bd. 34, S. 404 ff.

Mittermaier im Ausschussbericht über den Gesetzentwurf, die Verantwortlichkeit der Reichsminister betr., in den Verhandlungen der deutschen verfassunggebenden Reichsversammlung, herausgegeben von Hassler, Bd. 2 S. 145 ff.

Mohl. Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung. Tübingen 1837.

v. Mohl. Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Moritz. Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen. (Diss. 1901.) Rostock.

Müller. Die straatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, insbesondere seine Verantwortlichkeit. (Diss. 1909.) Leipzig.

Nelte. „Das neue Verfassungsgesetz für Elsass-Lothringen", im Archiv des öffentl. Rechts, 28. Bd. 1. Heft, Tübingen 1911.

Pass. Das Zustandekommen der elsass-lothringischen Verfassungsreform von 1911.

Passow. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. Eine Staatsrechtliche Studie. Tübingen 1904.

Pistorius. Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. Tübingen 1891.

Platzer. Handausgabe der elsass-lothringischen Verfassungsgesetze. Strassburg 1911.

Preuss. „Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung" in der Zeitschrift für die gesamte Staatswisenschaft. 45. Jahrg., 3. Heft, Tübingen 1889.

v. Proebst. Die Verfassung des Deutschen Reichs mit Anmerkungen etc. München 1905.

Rehm. Allgemeine Staatslehre. Freiburg 189.

Rehm. Das Reichsland Elsass-Lothringen. Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden 1912. 4. Bd.

Rehm. „Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht", in Hirths Annalen 1884 S. 565 ff., 1885 S. 65 ff.

Reichard. Die Gegenzeichnung und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf rechtsvergleichender Grundlage.

„Reichskanzler, Reichsministerien, Reichsregierung", Materialien zum Reichsverfassungsrechte in Hirths Annalen 1886 S. 321 ff.

Rieker. Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung.

Riss. „Die neue Verfassung der Reichslande" im „Recht und Wirtschaft". 1. Jahrg., Nov. 1911, S. 54 ff.

Rosenberg, Werner. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Strassburg 1889.

Rosenberg, Werner. „Territorium, Schutzgebiet und Reichsland" in Hirths Annalen 1903 S. 481 ff.

Rosenberg, Werner. Die staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen. Metz 1896.

Rosenberg, Werner. „Die staatsrechtliche Stellung der Reichseisenbahnen" in Hirths Annalen 1902 S. 1 ff.

Rosenthal. Die Reichsregierung. Eine staatsrechtliche und politische Studie. Jena 1911.

v. Rönne. Das Verfassungsrecht des Deutschen Reichs. Leipzig 1872.

v. Rönne. Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl. 1. Bd.

v. Rönne. Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. 2 Bde., 3. Aufl. Leipzig 1869 bis 72.

v. Roëll u. Epstein. Bismarcks Staatsrecht. Berlin 1903.

Rudolph. Der Statthalter von Elsass-LoLthringen. (Diss. 1905.) Göttingen.

Samuely. Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. Eine staatsrechtliche Abhandlung

Sauter. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Karlsruhe 1909.

Schlüter. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. (Diss. 1903.) Rostock.

Alfred Schulze. Die Verfassung und das Wahlgesetz für Elsass-Lothringen. Gebweiler 1911.

Carl Schulze. Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen. (Diss. 1904.) Tübingen.

Hermann Schulze. Das preussische Staatsrecht. 2. Aufl. 1888.

Hermann Schulze. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 2. Buch: Das deutsche Reichsstaatsrecht. Leipzig 1886.

Schuster. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. (Diss. 1906.) Erlangen.

Seydel. Art.: „Reichskanzler", in den staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen. Tübingen u. Leipzig 1902. S. 126 ff.

Seydel. Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.

Seydel. „Der deutsche Bundesrat" im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. 3. Jahrg., 2. und 3. Heft.

Stenographische Berichte für die Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, 1. Band.

Stenographische Berichte:

3.	Legislaturperiode,	1.	Session	1877, Band 1.
3.	„	2.	„	1878, Band 1.
10.	„	2.	„	1900/03.
11.	„	1.	„	1903/04, Band 3.

Stein. Die Verwaltungslehre. 1. Teil: Die vollziehende Gewalt. Stuttgart 1869, S. 339 ff.

v. Steinwehr. Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen. (Diss. 1902.) Leipzig.

Smend. „Die Stellvertretung des Reichskanzlers", in Hirths Annalen 1906 S. 331 ff.

Söhling. Die Ministerverantwortlichkeit nach preussischem und Reichsstaatsrecht. (Diss. 1908.) Heidelberg.

Soppart. Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen. (Diss. 1910.) Breslau.

v. Sydow. Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen. (Diss. 1907.) Leipzig.

Thomas. Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsass-Lothringen. (Diss. 1901.) Erlangen.

Thudichum. „Die Leitung der auswärtigen Politik des Reichs", in von Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege. 4. Jahrgang, 1876.

Thudichum. Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Thudichum. „Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen", in Hirths Annalen 1885 S. 637 ff.

Thudichum. „Das Reichsbeamtenrecht", in Hirths Annalen 1876, S. 265.

Ueberhorst. Die nichtregentschaftliche Regierungsstellvertretung nach deutschem Staatsrecht. (Diss. 1910.) Heidelberg.

Verhandlungen des Reichstags. 12. Legislaturperiode, 2. Session 1909/10/11. Anlagen zu den sten. Ber. Nr. 581, 1032/1046, 1069.

Waitz. Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen. Kiel 1862.

Welcker. „Verantwortlichkeit der Fürsten und Minister", im Staatslexikon von Rotteck und Welcker, Band 14, S. 339 ff.

Weiss. „Elsass-Lothringens neue Verfassung" im „Gesetz und Recht" 13. Jahrgang, Heft 7, S. 153 ff.

Wiechert. Staatsrechtliches Verhältnis des preussischen Kriegsministers zum Reichskanzler. (Diss. 1903.) Leipzig.

„Die Wiedervereinigung von Elsass-Lothringen mit dem Deutschen Reiche" in Hirths Annalen 1871 S. 845 ff.

Wissmann. Enteignungshoheit und Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen. (Diss. 1906.) Strassburg.

Westerkamp. Ueber die Reichsverfassung. Hannover 1873.

Zachariä, H. A. Deutsches Staats- und Bundesrecht. 1865. 1. Teil.

Zenker. Der elsass-lothringische Landesfiskus. (Diss. 1909.) Göttingen.

Zoepfl. Grundzüge des Gemeinen deutschen Staatsrechts. 2 Bde. 1863.

Zorn. Art.: „Reichskanzler", in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3. Bd., 3. Aufl., S. 394 ff.

Zorn. Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1.

Zorn. Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs. Berlin 1895.

Einleitung.

§ 1.

Die Entwickelung des Statthalteramtes und das Verhältnis des Statthalters zum Reichskanzler.

In der deutschen Reichsverfassung gelangte das Prinzip strengster Zentralisation sämtlicher Reichsbehörden in der Person eines obersten Leiters und Chefs zur Durchführung. Dieser oberste Leiter aller Behörden war der Reichskanzler. Nach Art. 17 der R.V. war er der einzige verantwortliche Minister des Deutschen Reiches. Er hatte keine gleichberechtigten Kollegen neben sich und bildete die Spitze der gesamten Reichsverwaltung.[1])

Dementsprechend war es natürlich, dass bei der Vereinigung Elsass-Lothringens mit dem Deutschen Reiche (Ges. v. 9. Juni 1871) der Reichskanzler auch zugleich an die Spitze der gesamten reichsländischen Verwaltung gestellt wurde. Als einziger Minister des Kaisers, dem durch § 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 die Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen übertragen wurde, musste der Reichskanzler naturgemäss auch der Minister für die elsass-lothringischen Landesangelegenheiten werden. (§ 4.) Hierdurch wurde aber sein Geschäftskreis bedeutend erweitert und für ihn unübersichtlich. Deshalb wurde zur Erledigung der Regierungsgeschäfte eine neue Abteilung des Reichskanzleramtes gebildet, die entsprechend der Stellung des Reichskanzlers auch die Stellung der obersten Verwaltungsbehörde für das Land einnahm.

Schon bei Erlass des Gesetzes vom 9. Juni 1871 wurde es aber für notwendig erklärt, die Verwaltung durch eine in Elsass-Lothringen selbst residierende Behörde zu leiten. Dies geschah durch das Gesetz vom 30. Dezember 1871 betreffend die Einrichtung der Verwaltung.

Durch § 4 dieses Gesetzes wurde als oberste Verwaltungsbehörde in Elsass-Lothringen ein Oberpräsident mit dem Sitze in Strassburg eingesetzt. Er fungierte als höchstes Verwaltungsorgan unmittelbar unter dem Reichskanzler, dessen Oberaufsicht er unterstand, und dessen dienstlichen Anweisungen er Gehorsam schuldig war. Diesem Oberpräsidenten wurde eine Reihe von Angelegenheiten zur unmittelbaren Verwaltung überwiesen. (§ 6 I.) Daneben

[1]) Dass der Reichskanzler ausserdem noch andere Funktionen ausübte, nämlich als preussischer Ministerpräsident und preussischer Bevollmächtigter und Vorsitzender des Bundesrats, kommt hier, wo es sich nur darum handelt, das Verhältnis des Reichskanzlers zum Statthalter zu beleuchten, nicht in Betracht. (Siehe hierüber Seite 10 ff.)

übte er die Aufsicht über die Landesverwaltung, ihre Behörden und Beamten aus, hatte die gleichmässige Ausführung der Gesetze und Verordnungen zu überwachen, führte die Entscheidung über Beschwerden gegen die Behörden herbei und stellte die jährlich durch Gesetz festzustellenden Etats auf. (§ 5.)

Hiermit aber waren seine Funktionen noch nicht erschöpft. § 6 Schlussatz des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 gestattete dem Reichskanzler, dem Oberpräsidenten die Befugnisse ganz oder teilweise zu übertragen, die nach den noch geltenden französischen Gesetzen von den Ministerien auszuüben waren. Da der Reichskanzler von dieser Befugnis einen sehr ausgiebigen Gebrauch machte,[2]) so hatte der Oberpräsident tatsächlich die Stellung eines Ministers. Rechtlich aber blieb er Untergebener des Reichskanzlers, war er eine vom Reichskanzler abhängige Zentralinstanz. Tatsächlich war der Reichskanzler von der Führung der Verwaltungsgeschäfte in Elsass-Lothringen entlastet worden, rechtlich aber war sein Geschäftskreis derselbe geblieben Er hatte nach wie vor die oberste Leitung über alle elsass-lothringischen Verwaltungsgeschäfte und demnach auch die Verantwortlichkeit für alle Handlungen des Oberpräsidenten zu tragen. (Vgl. Laband II S. 218 f.) Aber gerade darin lag der Hauptnachteil dieser Organisation. Der Reichskanzler hatte als verantwortlicher Minister für eine Verwaltung einzustehen, deren bedeutsamster und wichtigster Teil seiner direkten Leitung entrückt war. Durch die örtliche Trennung der Zentralverwaltung von den ausführenden Verwaltungsorganen wurde der Gang der Geschäfte wesentlich erschwert. Der umständliche Schriftwechsel zwischen dem Reichskanzler und dem Oberpräsidenten hinderte eine schnelle Erledigung der elsass-lothringischen Geschäfte, und machte einen grösseren Apparat von Unterbeamten erforderlich. Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reichskanzler und dem Oberpräsidenten konnten naturgemäss auch nicht ausbleiben.

Alle diese Nachteile liessen schon bald allenthalben den Wunsch nach einer Reform entstehen. Sollte die Verwaltung des Reichslandes nicht länger an den genannten Uebelständen kranken, so musste die örtliche Trennung aufgehoben werden und der verantwortliche Minister im Lande selbst wohnen. Diese berechtigten Reformbestrebungen der Elsass-Lothringer wurden nun durch einen anderen Umstand wesentlich gefördert. Mit der Fortentwickelung der Reichsgesetzgebung traten immer neue Aufgaben an den Reichskanzler heran, sein Geschäftskreis erweiterte sich allmählich derart, dass er nicht mehr in der Lage war, alle Verwaltungen von dem

[2]) Insbesondere durch Bekanntmachung vom 29. Januar 1872 (Ges.-Bl. für Els.-Lothr. S. 122), indem er dem damaligen Oberpräsidenten von Möller die Befugnisse insoweit in Bausch und Bogen übertrug, als sie nicht bereits durch Reichs- oder Landesgesetz oder durch kaiserliche Verordnung geregelt waren, den Ministern der auswärtigen Angelegenheiten oder des Kriegs zustanden oder die Verwaltung der indirekten Steuern zum Gegenstand hatten.

Geiste der allgemeinen Reichspolitik zu erfüllen, geschweige denn die Uebersicht über das Detail der Geschäfte und einen Einfluss auf dieselben zu behalten. (Laband Wandlungen S. 16.) Dies hatte auch der damalige Reichskanzler von Bismarck bald erkannt. Er hatte eingesehen, dass es dem jeweiligen Reichskanzler nicht möglich sei, neben seinen sonstigen Geschäften die eines Ministers der Reichslande zu führen und gab am 5. März 1878 (Sten. Ber. S. 344) im Reichstage folgende Erklärung ab: „Diese Aufgabe (nämlich Minister für Elsass-Lothringen zu sein) vermag ich neben den anderen nicht zu leisten; sie ist an und für sich eine solche, die die Tätigkeit eines einzelnen geschäftskundigen und gesunden Mannes vollständig absorbiert."

Dadurch waren die massgebenden Faktoren von vornherein den Wünschen und Bestrebungen der Elsass-Lothringer günstig gestimmt, und der Erfolg verbürgt, Die erstrebte Reform kam in Gestalt des Reichsgesetzes vom 4. Juli 1879. Dies Gesetz machte einen schweren Eingriff in die Organisation des Reichslandes; es gestaltete die elsass-lothringische Verwaltung von Grund auf um. Das Amt des Oberpräsidenten und die durch das Gesetz vom 30. Dezember 1871 geschaffene Behördenorganisation verschwanden mit dem 1. Oktober 1879 fast ganz. An ihre Stelle trat das neugebildete Ministerium für Elsass-Lothringen mit einem Staatssekretär an der Spitze. An Stelle des Reichskanzlers trat ein neuer Beamter, der kaiserliche Statthalter. Der Reichskanzler schied in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten vollkommen aus. Er wurde seiner Stellung als Minister für Elsass-Lothringen völlig enthoben. Alle durch Gesetz und Verordnungen dem Reichskanzler überwiesenen Befugnisse und Obliegenheiten gingen mit dem 1. Oktober 1879 auf den Statthalter über. — Seitdem werden nun alle elsass-lothringischen Landesangelegenheiten, d. h. alle jene Materien, die in den Gliedstaaten des Reichs als Landesangelegenheiten anzusehen sind, die auf Grund der Reichsverfassung nicht der Kompetenz des Reichs unterliegen, vom Statthalter erledigt; seitdem bildet der Statthalter das höchste Verwaltungsorgan in Elsass-Lothringen; seitdem befindet sich der Schwerpunkt der Landesregierung nicht mehr in Berlin, sondern in der Hauptstadt des Landes, in Strassburg.

Trotzdem aber ist der Statthalter nicht als der Delegatar des Reichskanzlers oder gar als sein Stellvertreter in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten im Sinne des Stellvertretungsgesetzes vom 17. März 1878 anzusehen und zwar dergestalt, dass es im Belieben des Reichskanzlers stände, ob ein Statthalter ist, und dass er jederzeit die zum Geschäftskreise des Statthalters gehörenden Amtsbefugnisse selbst vorzunehmen befugt sei. Der Statthalter ist der Nachfolger des Reichskanzlers geworden.[3])

[3]) Laband II, S. 228; Thomas S. 22; v. Sydow S. 23; A. Schulze S. 4; Rehm (Vorträge) S. 20 f.; Heim S. 36; Bruck I S. 129. — Carl Schulze S. 49 ff vertritt den Standpunkt, der Statthalter sei nicht Suksessor des Reichskanzlers, sondern „der ernannte Träger des neugeschaffenen Statt-

Er steht weder unter noch über dem Reichskanzler; er ist ihm dienstrechtlich gleich geordnet. Er ist der alleinige Reichsminister in bezug auf Elsass-Lothringen. Sein Amtsbereich schliesst den des Reichskanzlers vollständig aus. Der Reichskanzler kann die vom Statthalter erlassenen Verfügungen nicht aufheben oder abändern. Er hat nicht die Möglichkeit, in die Kompetenz des Statthalters einzugreifen. Er kann den elsass-lothringischen Dienstbehörden nicht unmittelbar Dienstbefehle erteilen und nicht direkt gegen die elsass-lothringischen Beamten einschreiten. Reichskanzler und Statthalter können sich auch nicht gegenseitig vertreten. Die Reichslandsverwaltung ist von der Reichsverwaltung völlig losgelöst. (Vergl. auch Rehm, Vorträge, Seite 21.) Dagegen bleibt der Reichskanzler nach wie vor zuständig für alle allgemeinen Reichsangelegenheiten und steht dem Reichslande genau so gegenüber wie den Einzelstaaten des Deutschen Reiches. Man kann darum das Verhältnis des Reichskanzlers zum Statthalter treffend mit dem des Reichskanzlers zu den Ministern eines deutschen Bundesstaates vergleichen. Wie hier der Reichskanzler nicht befugt ist, in die Amtshandlungen dieser Minister einzugreifen, ebenso wenig ist er berechtigt, Geschäfte des Statthalters selbst vorzunehmen. In demselben Masse andererseits wie die Minister eines Gliedstaates den Anordnungen des Reichskanzlers in Angelegenheiten, die zur Reichskompetenz zählen, also insbesondere im Bereiche der Aufsichtspflicht, nachzukommen verpflichtet sind, hat dies auch seitens des Statthalters zu geschehen. Doch bestehen auch bedeutende Unterschiede zwischen dem Verhältnis des Statthalters und der Minister eines Bundesstaates zum Reichskanzler. Der Statthalter ist mehr als ein Minister. Seine Stellung ist noch durch Uebertragung landesherrlicher Befugnisse besonders ausgezeichnet und über die eines Landesministers erhöht worden. Ausserdem ist der Statthalter k a i s e r l i c h e r Minister und kommt insofern der Stellung des Reichskanzlers sehr nahe. Wie dieser, so leitet auch der Reichskanzler seine Amtsgewalt aus derselben Quelle, der kaiserlichen Ernennung, ab, während die Minister der Bundesstaaten in keinem Dienstverhältnis zum Kaiser und Reich, sondern nur zu ihrem Landesherrn stehen. (Laband II, S. 228.) Andererseits aber bedarf die Ernennung und Abberufung des Statt-

halteramtes und als solcher selbst Reichskanzler in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten. Der Kanzler habe in seiner Stellung als elsass-lothringischer Minister gar keinen Suksessor haben können, da sein Amt, das er als solcher bekleidete, durch Ges. vom 4. Juli 1879 aufgehoben worden sei. Dies ist falsch. Das Gesetz sagt gar nichts von einer Aufhebung des Amtes des Reichskanzlers, sondern sagt klipp und klar in § 2: „Auf den Statthalter gehen zugleich . . . über." Was kann dies anders bedeuten, als eine Nachfolge des Statthalters in den früher dem Reichskanzler zugewiesenen Angelegenheiten? Uebrigens steht, soweit ich sehe, Schulze ganz allein mit seiner Ansicht. Auch die von ihm zur Belegung seiner Ansicht zitierten Schriftsteller teilen gar nicht Schulzes Meinung, sondern sprechen ganz klar unsere Auffassung aus. (Vgl. Loening Verfassungsrecht S. 79: Zorn I S. 542; Binding S. 22; Fischer S. 185; Herm. Schulze D. St. R. II. S. 379.)

halters sowie die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse an ihn der Gegenzeichnung des Reichskanzlers.[1]) Dadurch hat der Reichskanzler auf die Auswahl des Statthalters einen gesetzlich begründeten Einfluss erhalten, der ihm bei der Ernennung irgend eines Ministers der Gliedstaaten fehlt. Dadurch wird in politischer Beziehung die Uebereinstimmung des Statthalters mit dem Reichskanzler in der politischen Tendenz und Grundauffassung verbürgt. (Laband II, S. 246, Anm. II.)

Dieses eigentümliche Verhältnis des Reichskanzlers zum kaiserlichen Statthalter hat sich seit dem Gesetz von 1879 unverändert erhalten. Selbst das jüngste Verfassungsgesetz für Elsass-Lothringen vom 31. Mai 1911, das manche Neuerung gebracht hat, hat in der Stellung des Statthalters nichts geändert, wenn man von einigen Zusätzen und Abänderungen, welche bisherige Zweifel ausschliessen sollen, absieht. (Vergl. Begründung S. 9 in den Drucksachen des Reichstages 1909—11 Nr. 581.)

Doch eins ist nicht zu vergessen. Das zu Anfang erwähnte Prinzip von der Zentralisation aller Reichsbehörden in der Person des Reichskanzlers ist durch das Gesetz von 1879 vollständig durchbrochen worden. Seit dem 1. Oktober 1879 steht dem Kaiser neben dem eigentlichen Reichskanzler noch ein zweiter Reichskanzler partikularen Berufs zur Seite. Seit dem Tage gibt es im Deutschen Reiche zwei selbständige verantwortliche Minister: den kaiserlichen Statthalter für alle elsass-lothringischen Landesangelegenheiten und den Reichskanzler für alles übrige.

§ 2.

Umgrenzung des Themas.

Der Gegenstand unserer Erörterung soll nun die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und des kaiserlichen Statthalters von Elsass-Lothringen sein.

Eine geordnete Behandlung dieses Gegenstandes erfordert zunächst eine völlige Klarstellung und scharfe Sonderung der verschiedenartigen Funktionen, die nach dem Reichsstaatsrecht in der Person bezw. dem Amt des Reichskanzlers und des Statthalters vereinigt sind. Denn wenn schon bei jedem gewöhnlichen Menschen die von ihm in der menschlichen Gesellschaft eingenommene Stellung für die Art und den Umfang seiner Verantwortung von Bedeutung ist, in wieviel grösserem Masse muss dies erst beim Reichskanzler und Statthalter der Fall sein, die doch bekanntermassen die höchsten Beamtenstellen im Reiche bekleiden. Wir müssen demgemäss zuerst untersuchen, welche staatsrechtliche Stellung der Reichskanzler und der Statthalter in dem Organismus des deutschen Reichsstaatswesens einnehmen, welche Aufgaben sie zu erfüllen

[1]) So bis zum Ges. v. 31. Mai 1911 die herrschende Lehre, vgl. Bruck I S. 127 und die dort zitierte Literatur. Nach § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 des Ges. v. 31. Mai 1911 ist dies unzweifelhaft.

haben, und welche Befugnisse ihnen zustehen. Dabei werden wir auch die geschichtliche Entwicklung, vor allem die Entstehungsgeschichte der Artikel 15 und 17 der R. V. zur Charakterisierung der Doppelstellung des Reichskanzlers zur Hilfe nehmen müssen. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers und Statthalters wird uns alsdann zu einer Teilung unseres Themas führen. In dem ersten Teile werden wir kurz die Verantwortlichkeit behandeln, wie sie sich aus der ausserministeriellen Stellung des Reichskanzlers und Statthalters ergibt, um dann im zweiten Teile um so ausführlicher die eigentliche Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters zur Darstellung zu bringen. Dabei werden wir zum besseren Verständnis dieser Materie kurz auf das Wesen der Ministerverantwortlichkeit, ihre Einteilung und ihre Arten einzugehen haben. Erst dann wollen wir uns die Frage nach der juristischen Natur, dem Inhalt und dem Umfang der Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters, sowie auch nach dem Subjekt, welches zur Geltendmachung derselben berechtigt ist, vorlegen und zur Entscheidung zu bringen versuchen.

Haben wir alsdann die Abhandlung über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und des Statthalters selbst erschöpft, so wollen wir noch in kurzen Zügen auf das weite Gebiet der Stellvertretung des Reichskanzlers und Statthalters eingehen. Ausgehend von der Stellvertretung im allgemeinen, ihrer juristischen Begründung und Zulässigkeit, wollen wir uns die Frage vorlegen, wie sich im Falle einer Stellvertretung die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters gestaltet; insbesondere wer die Amtshandlungen des Stellvertreters zu vertreten hat, ob Reichskanzler und Statthalter gänzlich davon befreit sind, oder inwieweit sie auch für die Handlungen ihrer Stellvertreter die Verantwortlichkeit zu übernehmen haben.

Erster Teil.

Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers und Statthalters.

§ 3.

Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers.

Entsprechend der im vorigen Paragraphen gegebenen Richtschnur wollen wir mit der rechtlichen Stellung des Reichskanzlers beginnen.

Die grundlegenden Bestimmungen hierfür finden wir in der Reichsverfassung in Art. 15 und 17, welche lauten:

Art. 15.

„Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist. Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

Art. 17.

„Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

Durch diese Bestimmungen tritt die Doppelstellung, die der verfassungberatende Reichstag dem Reichskanzler in dem Organismus des Deutschen Reiches zugewiesen hat, deutlich hervor. Wir erkennen auf den ersten Blick, dass der Reichskanzler zwei verschiedene, von einander vollkommen unabhängige Kreise von Funktionen auszuüben hat, auf der einen Seite die Obliegenheiten und Befugnisse im Bundesrat, auf der anderen die eines verantwortlichen Ministers. Doch regeln die Bestimmungen der Art. 15 und 17 die Stellung des Reichskanzlers nicht erschöpfend; sie deuten sie nur an, sie skizzieren sie sozusagen nur. Die in den Art. 15 und 17 aufgezählten Funktionen sind nur Einzelfunktionen, die als die wichtigsten aus der ganzen Fülle der dem Reichskanzler überwiesenen Reichsgeschäfte herausgegriffen sind. Eine Reihe von wichtigen staatsrechtlichen Sätzen muss erst durch die Schlussfolgerungen aus diesen Verfassungsartikeln herausgezogen werden. Das Verständnis dieser Bestimmungen erfordert aber wiederum eine kurze Erörterung der geschichtlichen Entwicklung derselben. Aus ihr erklärt sich auch das scheinbar Widerspruchsvolle in der Stellung des Reichskanzlers ziemlich einfach.

Im Jahre 1866 legte Preussen den verbündeten deutschen Regierungen einen Verfassungsentwurf über den neu zu begründenden Norddeutschen Bund mit Ausschluss Oesterreichs und der süddeutschen Staaten vor. In diesem Entwurfe war auch das Amt eines Bundeskanzlers vorgesehen. Die hierfür in Aussicht genommenen Bestimmungen lauteten folgendermassen:

Art. 13.

„Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet."

Art. 17.

„Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

In dem Vorsitz und in der Leitung der Geschäfte des Bundesrats sollten sich also die Machtbefugnisse des neu zu ernennenden Bundeskanzlers erschöpfen. Das war eine ziemlich untergeordnete und unwichtige Rolle, die der Entwurf dem neuen Bundeskanzler zudachte. Nach diesen Bestimmungen war der Bundeskanzler nichts anderes als der wiederauferstandene Präsidialgesandte, als der Kommissar des preussischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten, dem er untergeben war, und von dem er seine Weisungen für den Bundesrat zu empfangen hatte. Bei dieser untergeordneten Stellung war es selbstverständlich, dass der Entwurf keine Bestimmungen über die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers enthielt. Diese waren auch vollkommen überflüssig. Der preussische Minister der auswärtigen Angelegenheiten war für die Handlungen seiner Untergebenen, zu denen ja auch der Bundeskanzler zählen sollte, verantwortlich. Das lag in der Natur der Sache. Darüber brauchte keine besondere Bestimmung in die Verfassung aufgenommen zu werden.

In den vertraulichen Sitzungen der Bevollmächtigten der norddeutschen Regierungen wurde nun eine Reihe von Abänderungsvorschlägen gemacht und der Entwurf teilweise geändert. Art. 13 und 17 blieben als Art. 12 und 16 wörtlich bestehen, während ihnen der bisherige Art. 19 als Art. 18 angegliedert und mit einem Zusatz versehen wurde, sodass der so entstandene Artikel 18 folgende Fassung erhielt:

Art. 18.

„Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu.

Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet."

Dieser Artikel fiel aus dem Rahmen der dem Bundeskanzler in dem Entwurf zugewiesenen Stellung in keiner Weise heraus. In

der Stellung des Reichskanzlers wurde prinzipiell nichts geändert. Der Reichskanzler blieb nach wie vor der preussische Präsidialgesandte zum Bundesrat. Es wurden ihm keine gesteigerten Machtbefugnisse eingeräumt. Er war weder zum selbständigen Bundesbeamten aufgerückt, noch hatte er die Verantwortlichkeit für die Präsidialanordnungen zu übernehmen. Die Präsidialanordnungen sollten lediglich von ihm als dem Vorsitzenden des Bundesrats — etwas anderes war er ja nach dem Entwurf nicht — mitunterzeichnet werden.

Dadurch sollte nur eine engere Verbindung des Bundesrats mit dem Bundespräsidium bezweckt werden. Trotzdem darf nicht unbeachtet bleiben, dass durch die Vorschrift der Mitunterzeichnung der Präsidialverordnungen die erste Anregung zu der alsbald folgenden Aufnahme einer Bestimmung über Gegenzeichnung und damit auch über Verantwortlichkeit gegeben war. Jene Bestimmung hat gleichsam den Haken eingeschlagen, wie Preuss (Jahrbuch Bd. 45, S. 432) sagt, an welchem man dann das Band der Verantwortlichkeit befestigen konnte. Das zeigt sich deutlich, als der Entwurf in seiner abgeänderten Form im Namen der verbündeten Regierungen an den verfassungsberatenden Reichstag gebracht wurde. Hier riefen die Bestimmungen über den Bundeskanzler eine wahre Flut von Anträgen und Debatten hervor, in denen Reichsministerien und die Regelung der Verantwortlichkeit gefordert wurden. Dabei tauchten die verschiedenartigsten Meinungen über die Stellung und die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers auf. Eine ungeheure Unklarheit über diesen Gegenstand, selbst unter den hervorragendsten Parlamentariern, machte sich bemerkbar. Die Folge davon war eine grosse Anzahl verschiedenartigster, teilweise ganz unannehmbarer Abänderungsvorschläge. Die besten und brauchbarsten unter ihnen waren die zu Art. 16 und Art. 18 des Entwurfes, die von den Abgeordneten v. Bethusy-Huc und v. Benningsen ausgingen. Das Amendement des Abgeordneten v. Bethusy-Huc sollte den abgelehnten Art. 12 der Regierungsvorlage (Art. 13 des preussischen Entwurfs) ersetzen, während dasjenige des Abgeordneten v. Benningsen bestimmte: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt.“ [5])

Nach langwierigen und verwickelten Debatten wurde das Amendement des Abgeordneten v. Bethusy-Huc vollständig, das des Abgeordneten v. Benningsen in seinem ersten Teil angenommen. So entstanden die Art. 15 und 17 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, die, abgesehen von einigen notwendigen redaktionellen

[5]) Sten. Ber. 1867 S. 402 f. Anlagen zu den Verhandl. des konstituierenden Reichstags S. 59 f. Nr. 56.

Aenderungen, in derselben Form in die Reichsverfassung übernommen worden sind.

Durch die Annahme des Abänderungsantrags v. Benningsens trat ein vollkommener Umschwung in der staatsrechtlichen Stellung des Bundeskanzlers ein. Die Annahme dieses Antrags bedeutete nicht bloss eine Durchbrechung, sondern geradezu eine Umwandlung der prinzipiellen Grundlagen, auf denen nach dem preussischen und den von den verbündeten Regierungen vorgelegten Verfassungsentwurfe die Organisation des Bundes beruhte. Sie bedeutete für den Bundeskanzler den Ausgangspunkt für dessen Entwicklung vom preussischen Präsidialgesandten und Vorsitzenden im Bundesrat zum selbständigen, dem Bundespräsidium und preussischen Ministerium gegenüber unabhängigen Reichsminister. Die Bedeutung dieser Veränderung in der Stellung des Bundeskanzlers hat Bismarck in trefflicher Weise hervorgehoben, indem er im Reichstag am 5. März 1878 (Sten. Ber. Bd. I, S. 342) erklärte: „Als der Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributionen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute in Art. 17 der Verfassung befindet, zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Mass hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktion von dem preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte, und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte . . . Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preussischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Ministers heraufgeschoben."

Diese grundlegende Aenderung hat im Wortlaut der Reichsverfassung leider nur einen sehr unvollkommenen Ausdruck gefunden. Nur eine einzige Konsequenz der Ministerstellung des Reichskanzlers ist, wie schon oben betont wurde, im Art. 17 sanktioniert worden, sodass die Ministergewalt des Reichskanzlers auf einem Rückschluss aus dieser Bestimmung beruht, also verfassungsmässig unbestimmt und unbegrenzt geblieben ist. (Laband I, S. 376.)

An der Hand dieses geschichtlichen Rückblicks wird es leicht sein, die Doppelstellung, die der Reichskanzler verfassungsmässig einnimmt, in ihrem ganzen Umfange klar zu erkennen.

I. Nach Art. 15 der R. V. ist der Reichskanzler der Vorsitzende im Bundesrat. Als solcher stehen ihm weitgehende Befugnisse zu, welche teils in Art. 15 allgemein, teils in der revidierten Geschäftsordnung des Bundesrats vom 26. April 1880 ausführlich geregelt sind. Dem Reichskanzler liegt es ob, die Sitzungen anzuberaumen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen. Er leitet die Beratungen

und Abstimmungen. Er vermittelt den Geschäftsverkehr des Bundesrats mit dem Reichstage. An ihn gelangen alle Mitteilungen des Reichstages und alle Anträge sowie alle sonstigen Eingaben der einzelnen Bundesstaaten. Er hat die vom Bundesrat gefassten Beschlüsse auszufertigen und die zur Ausführung derselben erforderlichen Verfügungen zu treffen.

In dieser seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrats muss der Reichskanzler Mitglied des Bundesrats und zwar Bevollmächtigter Preussens zum Bundesrat sein. Dies ist nicht unmittelbar in der Reichsverfassung gesagt, ergibt sich aber mit voller Sicherheit aus der oben entwickelten Entstehungsgeschichte des Art. 15 sowie aus Art. 15 selbst in Verbindung mit Ziffer IX des Schlussprotokolls zum Bündnisvertrage mit Bayern. Die Entstehungsgeschichte des Art. 15 zeigt, dass dieser Artikel die alte Gestalt und Bedeutung, die er im Entwurf der verbündeten Regierungen besass, trotz versuchter Gegenanträge unverändert behauptet hat. Hiernach ist der Reichskanzler nach wie vor preussischer Präsidialgesandter zum Bundesrat. Desgleichen ist nach Ziffer IX des Schlussprotokolls das Recht auf den Vorsitz im Bundesrate als ein Recht Preussens bezeichnet und in Art. 15 dem Reichskanzler dieser Vorsitz und die Geschäftsleitung zugeschrieben. Schliesslich geht aus Abs. 2 des Art. 15 in Verbindung mit Art. 6 der R. V. hervor, dass der Reichskanzler nicht nur Mitglied des Bundesrats sein kann, sondern auch sein muss, und dass er, da nach Art. 6 der Bundesrat nur aus Vertretern der Einzelstaaten besteht, auch als Bevollmächtigter eines Einzelstaates zu gelten hat.[6]) Und dieser Einzelstaat muss Preussen sein. Der Reichskanzler muss Bevollmächtigter Preussens zum Bundesrate sein. Er kann nicht Bevollmächtigter eines anderen Bundesstaates sein. Wollte man annehmen, der Reichskanzler wäre Bundesratsbevollmächtigter eines anderen Bundesstaates, z. B. Bayerns, so könnte es sich ereignen, dass der vom Könige von Bayern bezw. vom bayerischen Ministerium instruierte Kanzler seine Stimme im Bundesrat gegen Preussen abgeben müsste und sich dadurch in Widerspruch mit der von ihm ausserhalb des Bundesrats zu vertretenden Politik des Kaisers setzen würde. Ferner könnte auch, wie Laband (I S. 377) treffend ausführt, Bayern die Ernennung des Reichskanzlers zum Bevollmächtigten zurücknehmen, während der Kaiser ihn in seiner Stellung als Reichskanzler nicht entliesse. Der Reichskanzler wäre dann nicht mehr Mitglied des Bundesrats, was aber, wie wir oben sahen, unbedingt der Fall sein muss. Dass aber der Reichskanzler etwa, wie Haenel will (Studien II S. 27), deshalb preussischer Bevollmächtigter sein muss, weil seine Stimme die Präsidialstimme ist, hat Hensel (Annalen 1882 S. 11) als vollständig falsch nachgewiesen.

---

[6]) Laband I S. 278 Anm. 2, S. 377; G. Meyer S. 434 Anm. 7; Zorn im Rechtslexikon Bd. III S. 395; Zorn I S. 160; Geffken S. 90; Blumenfeld S. 23 ff.; Seydel Komm. S. 168 ff.; Seydel, Der deutsche Bundesrat, S. 21.

Die hier entwickelten Grundsätze sind nun durchaus nicht unbestritten. Zunächst wird die Behauptung aufgestellt, der Reichskanzler führe den Vorsitz im Bundesrat nicht als preussischer Bevollmächtigter, sondern als Reichsminister; denn das Recht, den Präsidenten des Bundesrats zu ernennen, sei nicht ein Sonderrecht des Königs von Preussen, sondern ein Recht des Kaisers, das sich aus seiner Stellung als Bundespräsidium ergebe.[7]) Daraus folgert Hensel (a. a. O. S. 11, 12), dass der Reichskanzler als Vorsitzender nach Reichsstaatsrecht nicht der Bevollmächtigte irgend eines Bundesstaates, insbesondere Preussens, sei. Der Reichskanzler führe als Vorsitzender keine Stimme; er stehe als solcher den übrigen stimmberechtigten Bundesratsmitgliedern gegenüber, er erscheine überhaupt nur insofern als ein Mitglied des Bundesrats, als er den Vorsitz führe.[8]) Diese Auffassung findet zwar im Wortlaut des Art. 15 der R. V. eine gewisse Bestätigung, ist aber aus den oben angeführten Gründen unhaltbar und steht insbesondere mit der Entwicklungsgeschichte des Amtes des Reichskanzlers im Widerspruch. Die Entwicklungsgeschichte des Art. 15 zeigt uns insbesondere, dass das Recht auf den Vorsitz ein Recht der Krone Preussens ist, und dass der Reichskanzler im Bundesrat nichts weiter ist, als der Bevollmächtigte des Königs von Preussen.[9]) Er führt deshalb sowohl als Vorsitzender des Bundesrats wie als preussischer Bevollmächtigter Geschäfte Preussens und nicht Geschäfte des Reichs.[10])

Soweit der Reichskanzler Mitglied und Vorsitzender des Bundesrats ist, ist er ebenso wenig Reichsbeamter wie jedes andere Bundesratsmitglied. (Laband I S. 377 f.) Wenn er im Bundesrat seine Präsidialbefugnisse ausübt, so handelt er nicht als Reichsbehörde und Reichsminister, sondern lediglich als Bevollmächtigter des Königs von Preussen.[11]) Auch braucht der Reichskanzler nicht notwendig preussischer Staatsbeamter oder gar preussischer Staatsminister zu sein.[12]) Es ist staatsrechtlich durchaus nicht erforderlich, dass der Reichskanzler preussischer Ministerpräsident ist, und wir

---

[7]) Hensel (Annalen 1882) S. 10 ff.; Herm. Schulze, Deutsches Staatsrecht II, S. 91; Haenel (Studien II) S. 24 ff.; Meixner S. 7.

[8]) Eine ähnliche Ansicht vertritt Haenel (Studien II) S. 24; auch Bismarck im Reichstage am 13. März 1877 (Sten. Ber. S. 127). Eine treffliche Widerlegung der Henselschen Ansicht bei Seydel in der Kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, N. F. V., S. 273 ff.

[9]) Vgl. die Aeusserung des Abgeordneten v. Thielen im verfassungberatenden Reichstag: „Der Bundeskanzler ist nichts weiter als ein Delegierter der Königlich preussichen Regierung." (Sten. Ber. 1867, S. 391.)

[10]) Vgl. auch Preuss S. 445; Laband I, S. 377 ff.; Zorn St. R., S. 97.

[11]) a. A. Hensel (Annalen 1882) S. 10 und Haenel (Studien II) S. 27. Entsprechend ihrer Ansicht, der Reichskanzler werde als Vorsitzender vom Kaiser ernannt und führe als solcher Geschäfte des Reichs, nehmen diese Schriftsteller an, der Reichskanzler sei auch als Vorsitzender des Bundesrats kaiserlicher Beamter. Dass dies aber falsch ist, ergeben die obigen Darlegungen.

[12]) Vgl. Laband I, S. 245, 378; Grassmann S. 334 ff. a. A. Rosenberg (Reichskanzler) S. 9; Schlüter S. 29; Dainert S. 11.

haben bereits zweimal im Deutschen Reiche einen Reichskanzler gehabt, der nicht preussischer Ministerpräsident war (Caprivi—Eulenburg, März 1892 bis 26. Oktober 1894; Bismarck—Roon, 1. Januar bis 9. November 1873). Tatsächlich aber und vom politischen Standpunkt aus zweckmässig und geradezu notwendig ist es, dass beide Aemter in einer Person vereinigt sind.[13]) Denn wenn der Kanzler als preussischer Bevollmächtigter Geschäfte Preussens, als Reichsminister Geschäfte des Reichs führen soll, so kann die Einheitlichkeit der preussischen Politik mit der Reichspolitik nur dann richtig gewahrt werden, wenn er preussischer Ministerpräsident ist.[14])

II. Ungleich wichtiger als die Funktionen, die der Reichskanzler im Bundesrat ausübt, sind diejenigen, welche ihm ausserhalb des Bundesrats zustehen. Ausserhalb des Bundesrats ist der Reichskanzler sowohl der oberste Reichsbeamte[15]) als auch die oberste Reichsbehörde.

Als höchster Reichsbeamter wird er vom Kaiser ernannt (Art. 18) und kann nach § 25 R. B. G. jederzeit mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes in den einstweiligen Ruhestand versetzt, ja nach § 35 sogar jederzeit ohne Angabe von Gründen entlassen werden. Demgegenüber kann der Reichskanzler aber auch jederzeit seine Entlassung nehmen und ist pensionsberechtigt, wenn er entweder das Amt des Reichskanzlers mindestens 2 Jahre bekleidet oder sich mindestens 10 Jahre im Dienst befunden hat. Als höchster Reichsbeamter hat er die Verpflichtung, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen (§ 10 des R. B. G.) und ist nach § 3 vor dem Dienstantritt auf die Erfüllung dieser Obliegenheiten eidlich zu verpflichten. Als höchster Beamter hat er keine bevorzugte Stellung vor den übrigen Reichsbeamten. Als solcher steht er den übrigen Reichsbeamten, insbesondere den Chefs der Reichsbehörden, staatsrechtlich vollkommen gleich. Dagegen nimmt er als Reichsminister eine bevorzugte Stellung vor den übrigen Reichsbehörden und -Beamten ein. Als Reichsminister ist er nur dem Kaiser untergeben und dessen Befehlen zu gehorchen verpflichtet. Als Reichsminister sind ihm alle Reichsbehörden, soweit sie Verwaltungsbehörden sind, untergeordnet. „Sie sind gewissermassen seine Bureaus“ (Laband). Es gibt kein Ressort der Verwaltungsbehörden, dessen oberster Chef nicht der Reichskanzler wäre. Es gibt keine Verwaltungsbehörde des

[13]) Nach Preuss, S. 446, liegt sogar eine „rechtliche“ Notwendigkeit vor, dass der Reichskanzler preuss. Minister ist. Diese Ansicht ist unrichtig, weil Preuss bei seiner Begründung von der falschen Voraussetzung ausgeht, der Reichskanzler sei den Ministern der Einzelstaaten übergeordnet.

[14]) Vgl. Laband I, S. 378, (Oeffentl. Recht 07) S. 17; Hensel (Annalen 1882) S. 9; Zorn I, S. 253; Reichard S. 41; Dainert S. 11.

[15]) Dies ergibt sich aus Art. 17 u. 18 der R. V. und aus §§ 25 u. 35 des Beamtengesetzes vom 8. Mai 1907 (vgl. die eingehende Begründung bei Hensel S. 5 ff.; ebenso Laband I, S. 379, Anm. 1; Zorn, Rechtslexikon Bd. III S. 334 ff.; v. Held S. 173; G. Meyer S. 460).

Reichs, die den Anordnungen und Befehlen des Reichskanzlers nicht unbedingt Folge zu leisten hätte. Die dem Reichskanzler unmittelbar untergeordneten Reichsbehörden sind nur Untergebene, nicht Kollegen des Reichskanzlers.

Die Funktionen des Reichskanzlers als Reichsminister sind nun doppelter Natur:

Soweit der Kaiser selbst die Regierungsgeschäfte führt, ist er Gehilfe des Kaisers, soweit der Kaiser die zu seiner Kompetenz gehörigen Geschäfte nicht selbst erledigt, ist er sein Vertreter.

Als Gehilfe hat er bei den Anordnungen und Verfügungen des Kaisers mitzuwirken, was durch seine Gegenzeichnung geschieht. Nach Art. 17 bedürfen sie dieser Gegenzeichnung zu ihrer Gültigkeit; ohne Gegenzeichnung existieren sie überhaupt nicht. Was unter Anordnungen und Verfügungen zu verstehen ist, soll hier nicht näher ausgeführt werden. Wir werden uns mit dieser Frage weiter unten bei der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers näher zu befassen haben. Nur soviel soll hier gesagt sein, dass hierher alle Akte des Kaisers gehören, soweit sie nicht Aeusserungen privater Natur, sei es der Freundschaft, Missbilligung oder Zustimmung, sind. (Vgl. auch die Rede des Reichskanzlers v. Bülow in der Reichstagssitzung vom 19. Januar 1903; Sten. Ber. S. 7409.)

In seiner Eigenschaft als Vertreter des Kaisers führt der Reichskanzler selbständig alle diejenigen Reichsgeschäfte, für welche der Kaiser nach der Reichsverfassung zuständig ist, ausgenommen diejenigen, die dem Kaiser zu eigenem, nicht übertragbarem Rechte zustehen, z. B. Verwendung der Machtmittel des Reichs und die Ausführung der nach Art. 19 der R. V. beschlossenen Exekution. Der Reichskanzler ist in Erledigung der Reichsgeschäfte der Generalbevollmächtigte des Kaisers, er bedarf keiner Spezialvollmacht. Infolgedessen ist er ausländischen Staaten und allen Dritten gegenüber, mit denen das Reich im Rechtsverhältnis steht oder treten will, legitimiert, die Rechte des Reiches wahrzunehmen, Verhandlungen zu führen, Verträge zu vereinbaren, Leistungen entgegen zu nehmen und zu gewähren (Laband I S. 379). Auch hat er die Aktiv- und Passivlegitimation bei allen Prozessen, die den Reichsfiskus betreffen. Er ist das Haupt aller deutschen Gesandtschaften und Konsulate, er ist der Herausgeber des Reichsgesetzblattes. Er leitet die Tätigkeit der Reichsorgane, hat sie im Gange zu halten und zu regulieren. Ihm liegt es ob, die Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag zu bringen.

Er hat ferner das Aufsichtsrecht des Kaisers über die Bundesstaaten wahrzunehmen. Er ist oberste Verwaltungsinstanz, soweit sich die unmittelbare Verwaltung des Reichs erstreckt. Nur die richterlichen und selbständigen Finanzbehörden, der Rechnungshof, die Reichsschuldenkommission und in gewisser Beziehung auch der ehemalige Reichsinvalidenfonds und die Reichsschuldenverwaltung

sind dem Einfluss des Reichskanzlers nahezu vollkommen entrückt. Soweit den Einzelstaaten die Verwaltung selbst überlassen ist, hat der Kanzler, da der Kaiser nach Art. 17 die Ueberwachung und Ausführung der Gesetze hat, die darauf bezügliche Tätigkeit.

§ 4.

Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters.

Analog der staatsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers ist die des Statthalters.

Die Statthalterschaft beruht, wie wir bereits in der Einleitung gesehen haben, auf dem Gesetze vom 4. Juli 1879. Die in diesem Gesetz gegebenen Bestimmungen über die saatsrechtliche Stellung des Statthalters (§§ 1 und 2) sind durch das neue elsass-lothringische Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 nur wenig berührt worden. Sie entsprechen dem bisherigen Rechte vollkommen und beseitigen nur gewisse Zweifel und Streitfragen, die durch die mangelhafte Fassung des Gesetzes vom 4. Juli 1879 verschuldet waren.

Die grundlegenden Bestimmungen über die staatsrechtliche Stellung des Statthalters finden wir in dem neuen Verfassungsgesetz von 1911 in den §§ 2 und 3. Sie lauten folgendermassen:

§ 2. An der Spitze der Landesregierung steht ein Statthalter, der vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ernannt und abberufen wird.

Der Statthalter hat insbesondere die Befugnisse und Obliegenheiten, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, betreffend die Verfassung und die Verwaltung Elsass-Lothringens, vom 4. Juli 1879 durch Gesetze und Verordnungen dem Reichskanzler in els.-lothr. Landesangelegenheiten überwiesen waren. Er ist berechtigt, zu polizeilichen Zwecken die in Elsass-Lothringen stehenden Truppen in Anspruch zu nehmen.

Der Statthalter ernennt und instruiert die Bevollmächtigten zum Bundesrate.

Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Statthalters, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Der Statthalter residiert in Strassburg.

§ 3. Der Kaiser kann dem Statthalter landesherrliche Befugnisse übertragen. Der Umfang dieser Uebertragung wird durch kaiserliche Verordnung bestimmt, die vom Reichskanzler gegenzuzeichnen ist.

Die Anordnungen und Verfügungen, die der Statthalter kraft der ihm zustehenden landesherrlichen Befugnisse erlässt, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Staatssekretärs, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. —

Wie die Art. 15 und 17 der R. V. die Stellung des Reichskanzlers nicht erschöpfend regeln, so werden auch in den §§ 2 und 3

des els.-lothr. V. G. die Befugnisse des Statthalters nicht sämtlich aufgezählt, sondern nur insoweit erwähnt, als es zur Charakterisierung der Stellung des Statthalters erforderlich erscheint. Eine solche erschöpfende Aufzählung aller Befugnisse des Statthalters erschien auch untunlich, da ein grosser Teil der Befugnisse des Statthalters auf landesrechtlichen Bestimmungen beruht. Die §§ 2 und 3 des Gesetzes von 1911 lassen aber keinen Zweifel darüber aufkommen, dass der Statthalter genau so wie der Reichskanzler zwei völlig von einander getrennte Kreise von Funktionen in seiner Person vereinigt. Nach § 2 ist er der oberste Leiter der gesamten elsass-lothringischen Landesverwaltung und der verantwortliche Minister für Elsass-Lothringen; nach § 3 Träger von landesherrlichen Befugnissen.

Bevor wir jedoch auf diese Doppelstellung des Statthalters näher eingehen, müssen wir eine Streitfrage kurz berühren, die durch das neue V. G. zwar beseitigt ist, die aber bis zum Gesetz von 1911 eine überaus wichtige Rolle gespielt hat und deshalb Erwähnung verdient. Es ist dies nämlich die Streitfrage, ob der Kaiser verpflichtet ist, einen Statthalter zu ernennen oder, was auf dasselbe hinauskommt, ob der Statthalter in erster Linie Minister für Elsass-Lothringen oder ob er prinzipaliter Träger von landesherrlichen Befugnissen und nur nebenher elsass-lothringischer Minister ist. Diese Streitfrage war dadurch verschuldet worden, dass im Gesetz vom 4. Juli 1879 die fakultative Uebertragung landesherrlicher Befugnisse an die Spitze gestellt worden war. Dadurch wurde bei der Mehrzahl der Schriftsteller[16]) die irrige Annahme hervorgerufen, dass die Einsetzung eines Statthalters fakultativ sei, die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse also als das prinzipiell Wichtigere erscheine. Demgegenüber betonten Laband (II, S. 245 ff.), Leoni (Marqu. S. 238 und im Oeffentl. Recht I S. 86), Bruck (I S. 126) und andere, dass ein Statthalter ernannt werden müsse. Zur Begründung ihrer Ansicht führten sie an, dass in den Motiven des Ges. v. 4. Juli 1879 ausdrücklich bemerkt sei, dass zu den Aenderungen in der Einrichtung der Verwaltung, welche der Entwurf in Vorschlag bringe, die Berufung eines Statthalters gehöre; nirgends werde angedeutet, dass diese Berufung unterbleiben könne. Ferner sei in den Motiven als Hauptzweck des Ges. v. 1879 an die Spitze gestellt, dass der Reichskanzler von der auf ihm ruhenden konstitutionellen Verantwortlichkeit für die Leitung der Landesverwaltung entlastet werde; dies werde aber gerade dadurch bewirkt, dass der Statthalter dem Reichskanzler substituiert werde. Endlich sei es widerspruchsvoll, dem Statthalter dauernde Befugnisse zuzuweisen, wie dies sowohl im Gesetz vom 4. Juli 1879 als in späteren Landesgesetzen geschehen

[16]) Zorn I, S. 538; Arndt, R. St. R., S. 748; Loening, Verf. R., S. 78, Note 3; Herm. Schulze, D. St. R., S. 378; G. Meyer S. 477, Note 3; Fischer S. 183, v. Kirchenheim S. 289, Anm. 4; O. Mayer in Stengels Wörterbuch S. 538; Hamburger S. 90; Thomas S. 14, 17; Recht der Wiedergewonnenen S. 90 u. a.

sei, wenn der Statthalter nur als mögliche Einrichtung vorgeschwebt hätte.

Dass diese Gründe durchschlagend und richtig sind, beweist das neue V. G., wonach jeder Zweifel über die obligatorische Ernennung des Statthalters ausgeschlossen erscheint. Denn § 2 bestimmt in Abs. I mit klaren und unzweideutigen Worten: „An der Spitze der Landesregierung steht ein Statthalter", und normiert in Abs. II seine gesetzlichen Befugnisse und Obliegenheiten, während in § 3 die fakultative Uebertragung von landesherrlichen Befugnissen hinzugefügt ist.[17]) Wer sollte auch die Bevollmächtigten zum Bundesrat ernennen und instruieren, wenn der Statthalter, dem dies Recht gesetzlich zusteht, vom Kaiser nicht eingesetzt zu werden brauchte? Dass der Staatssekretär von Elsass-Lothringen hierzu nicht berufen ist, werden wir weiter unten sehen. Wir kommen also zu dem Ergebnis, dass nach dem neuen V. G. ein Statthalter vom Kaiser ernannt werden muss. Diese Ernennung erfolgt aber nicht etwa auf Lebenszeit, sondern der Statthalter kann ebenso wie der Reichskanzler jederzeit abberufen und durch einen anderen ersetzt werden. Die Versuche der Reichstagskommission, das Amt des Statthalters zu einem lebenslänglichen zu machen, oder wenigstens seine Abberufung mit Kautelen zu umgeben, sind am Widerstande der verbündeten Regierungen gescheitert, für welche diese Anträge staatsrechtliche und politische Unmöglichkeiten enthielten. (Komm.-Ber. S. 7 ff.)

Aus dem Gesetz von 1911 ergibt sich weiter, dass der Statthalter in erster Linie Minister für Elsass-Lothringen und erst in zweiter Linie Träger von landesherrlichen Befugnissen ist. Denn das Gesetz stellt an die Spitze die Befugnisse und Obliegenheiten, die dem Statthalter als elsass-lothringischen Minister zukommen. Diese übt er kraft Gesetzes aus; sie können ihm von niemanden entzogen werden, auch nicht vom Kaiser. Sie sind für die Stellung des Statthalters wesentlich; es kann keinen Statthalter geben, dem nicht diese ministeriellen Befugnisse zustehen. Dagegen führt das Gesetz die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse erst in zweiter Linie auf. Sie ist fakultativ, wenn wir von dem Recht der Ernennung und der Instruktion der elsass-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten absehen, welches dem Statthalter aus politischen Gründen kraft Gesetzes übertragen ist. (Dass dies Recht eine landesherrliche Befugnis ist, werden wir unten S. 19 ff. dartun.) Denn § 3 bestimmt, dass der Kaiser dem Statthalter landesherrliche Befugnisse übertragen kann. Er braucht sie ihm nicht zu übertragen, er ist rechtlich hierzu nicht verpflichtet. Abgesehen von dem erwähnten Ernennungs- und Instruktionsrecht stehen die landesherrlichen Befugnisse dem Statthalter nicht kraft Rechtssatzes, sondern kraft kaiserlicher Delegation zu. Sie sind also für die staatsrechtliche Stellung des Statthalters nur accessorisch. Daraus ergibt sich, dass der Statt-

[17]) Vgl. Laband II, S. 245 f.; Heim S. 31; Alfr. Schulze S. 25; Bruck (Annalen 1911) S. 2 und 796; Pass S. 11.

halter seinem Wesen nach elsass-lothringischer Landesminister ist, ja, dass er in der Hauptsache überhaupt nichts anderes ist, solange der Kaiser von seiner Delegationsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat. (So auch Laband II S. 245; Rehm — Vorträge — S. 18; Heim S. 33; vgl. auch die ausführliche Begründung bei Rudolph S. 28 ff.)

Hieran kann auch das verfassungsmässige Recht des Statthalters, die elsass-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten zu ernennen und zu instruieren, nichts ändern. Dies Recht wurde dem Statthalter nicht deshalb kraft Gesetzes übertragen, damit dadurch die Stellung des Statthalters in erster Linie zu einer regentenähnlichen gestaltet würde, sondern nur aus politischen und Zweckmässigkeitsgründen. In der staatsrechtlichen Stellung des Statthalters sollte dadurch nichts geändert werden. Deshalb ist der Statthalter trotz dieses gesetzlichen landesherrlichen Rechtes prinzipaliter Minister für Elsass-Lothringen geblieben. Nichtsdestoweniger wollen wir, um dem Verfahren bei der Besprechung der staatsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers zu entsprechen, zunächst die staatsrechtliche Stellung des Statthalters als Vizekaiser erörtern und daran eine kurze Betrachtung der staatsrechtlichen Sellung des Statthalters als Minister anschliessen.

I. Der Statthalter übt die landesherrlichen Befugnisse „im Allerhöchsten Auftrage Seiner Majestät des Kaisers" aus.[18]) Dadurch kommt das rechtliche Verhältnis zwischen Kaiser und Statthalter richtig zum Ausdruck. Der Kaiser als dasjenige Organ, das im Namen des Reiches die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen ausübt, erteilt dem Statthalter den Auftrag, bestimmte, von ihm bezeichnete landesherrliche Befugnisse für ihn auszuüben. Dieser Aufrag des Kaisers an den Statthalter ist ein höchst persönlicher. Er erlischt deshalb, wenn der beauftragende Kaiser oder der beauftragte Statthalter stirbt, oder wenn dieser von seinem Amte zurücktritt. In beiden Fällen muss ein neuer Auftrag zur Ausübung landesherrlicher Befugnisse erfolgen. Dies ist auch in der Praxis bisher stets geschehen. So wurde jeweils beim Tode des Statthalters dem Nachfolger durch eine neue kaiserliche Verordnung die Wahrnehmung gewisser landesherrlicher Befugnisse übertragen. (Vgl. kaiserliche Verordnungen vom 28. Sept. 1885 — R.G.Bl. S. 273 —; vom 5. Nov. 1894 — S. 529 — und vom 23. Nov. 1907 — S. 759.) Desgleichen haben sowohl Kaiser Friedrich III. als auch unser jetziger Kaiser bei ihrem Regierungsantritt dem damaligen Statthalter landesherrliche Befugnisse von neuem übertragen. (Vgl. kaiserl. Verordn. vom 5. März 1888 und 20. Juni 1888, R.G.Bl. S. 130, 189.) Aus dem persönlichen Auftragsverhältnis zwischen Kaiser und Statthalter ergibt sich weiter, dass die Ausübung der dem Statthalter delegierten

[18]) So lauten die Schlussworte der von dem Statthalter als Vertreter des Kaisers erlassenen Anordnungen und Verfügungen; vgl. Motive zweiter Session 1879 S. 1532: „Der Statthalter soll berufen sein, landesherrliche Befugnisse auszuüben, soweit er dazu durch Auftrag des Kaisers ermächtigt ist."

landesherrlichen Befugnisse nicht von einem Stellvertreter, etwa dem Staatsekretär für Elsass-Lothringen, erfolgen kann. Sollte dies geschehen, so müsste der Kaiser ihm die Befugnisse durch besondere Verordnung delegieren; geschieht dies nicht, so fallen sie bei Verhinderung oder Tod des Statthalters ohne weiteres an den Kaiser zurück. Deshalb bestimmen auch die die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse betreffenden kaiserlichen Verordnungen, dass des Kaisers Entschliessungen einzuholen sind, falls der Statthalter an der Ausübung der ihm übertragenen Befugnisse verhindert ist. (Vgl. kaiserliche Verordnung vom 5. Nov. 1894 und 23. Nov. 1907.) Ueber den Umfang der landesherrlichen Befugnisse bestimmt das neue V.G. nichts. Es sagt nur, „dass der Umfang dieser Uebertragung durch Kaiserliche Verordnung bestimmt wird, die vom Reichskanzler gegenzuzeichnen ist." Es steht also ganz im Belieben des Kaisers, welche landesherrlichen Befugnisse er seinem Statthalter übertragen will. Er kann ihren Umfang auch jederzeit erweitern oder beschränken. Im allgemeinen ist nach den Motiven an solche Akte gedacht, welche nur lokale oder spezielle Interessen berühren, mehr dem Bereich der Verwaltung als der Regierung angehören und nach der in den deutschen Staaten üblichen Organisation der Regierungsgewalt durchweg in den Bereich der ministeriellen Befugnisse fallen. (Vgl. Leoni I S. 87.) Es sind also hauptsächlich Befugnisse von geringer politischer Bedeutung, welche dem Statthalter übertragen werden. Daraus erklärt sich auch, dass der Kreis der bisher dem Statthalter zugestandenen Befugnisse im wesentlichen immer derselbe geblieben ist. (Vgl. Verordnung vom 23. Juli 1879; 28. Sept. 1885; 5. Nov. 1894 und 23. Nov. 1907.) Die dem gegenwärtigen Statthalter Grafen v. Wedel durch kaiserliche Verordnung vom 23. November 1907 übertragenen landesherrlichen Befugnisse lassen sich in der Hauptsache in drei Gruppen einteilen:

1. Erlass von Verordnungen und Verfügungen über gewisse besonders bezeichnete Gegenstände der Landesverwaltung.
2. Nachlass von Geldstrafen, Steuern, Gebühren, Gefällen, Niederschlagung von Kassendefekten und fiskalischen Forderungen, Gewährung der Rehabilitation, eines Strafaufschubs usw., also im allgemeinen Vornahme gewisser Gnadenakte im Bereich der Justiz und der Finanzen.
3. Ernennung zu gewissen Aemtern oder die Bestätigung oder Genehmigung einer solchen.

Indessen erschöpft sich hierin der Umfang der landesherrlichen Befugnisse des Statthalters noch nicht. § 2 des Ges. v. 31. Mai 1911 bestimmt nämlich in Abs. 3: „Der Statthalter ernennt und instruiert die Bevollmächtigten zum Bundesrate". Auch dieses Recht des Statthalters wird allgemein als eine landesherrliche Befugnis des Statthalters, die ihm kraft Gesetzes delegiert sei, angesehen. (So Laband II, S. 336 f.; Alfr. Schulze S. 29; Riss S. 55; Bruck (Annalen 1911) S. 795, 797; Vogels S. 981.)

Nur Heim (S. 35) und Rehm (Vorträge S. 19, Anm. 4) sind der Ansicht, dass die Ernennung und die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten nicht eine landesherrliche Befugnis im Sinne des § 3, sondern ein dem Statthalter gesetzmässig zur eigenen ministeriellen Kompetenz übertragenes Recht sei, dessen Ausübung gleich derjenigen aller ministeriellen Obliegenheiten einer Gegenzeichnung nicht bedürfe. Heim begründet seine Ansicht hauptsächlich damit, dass die Ernennung und Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten aus politischen Gründen nicht als eine landesherrliche Befugnis habe ausgestaltet werden können, da der Kaiser mit dem Könige von Preussen identisch sei und mit Rücksicht darauf jeder Schein einer Unselbständigkeit der elsass-lothringischen Stimmen habe vermieden werden müssen. Rehm führt vor allem die Stellung dieser Bestimmung im Gesetz für seine Ansicht ins Feld. Wäre das Ernennungs- und Instruktionsrecht der Bundesratsbevollmächtigten eine landesherrliche Befugnis, so müsste nach seiner Meinung das Recht in § 3 stehen und für das Recht, die Truppen zu requirieren, das gleiche gelten. Dass die Kommission in § 3, Abs. 2 statt „übertragene Befugnisse", wie in dem das Stimmrecht noch nicht kennenden Entwurf gestanden habe, „zustehende Befugnisse" gesetzt habe, genüge nicht. Das genannte Requisitionsrecht sei in den Bundesstaaten Fürstenrecht (Art. 66 der R. V.); hier, weil es im § 2 steht, ministerielles.

Hiergegen ist folgendes zu sagen: Die Stellung der Bestimmung über die Ernennung und Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten im Gesetze bietet in keiner Weise einen Anhaltspunkt dafür, dass dies Recht ein ministerielles ist. Denn mit demselben Recht, mit welchem Rehm in § 2 des neuen V. G. die ministeriellen und in § 3 die landesherrlichen Befugnisse des Statthalters aufgeführt glaubt, können wir sagen, dass in § 2 alle dem Statthalter kraft Rechtssatzes zustehenden Rechte aufgezählt sind, während in § 3 nur von solchen Befugnissen die Rede ist, deren Uebertragung in das Belieben des Kaisers gestellt ist. — Indessen lässt der von Rehm angestellte Vergleich des Instruktionsrechts mit dem Requisitionsrecht doch einen Zweifel darüber aufkommen, ob ersteres nicht ein ministerielles Recht ist. Denn beide Rechte stehen im übrigen Deutschen Reich den Bundesfürsten zu (Art. 6 und 66), und unzweifelhaft will der Gesetzgeber — das nimmt auch Rehm an — das Requisitionsrecht als ministerielles Recht des Statthalters aufgefasst wissen, da nach den Motiven (Drucksachen des Reichstags 1909 bis 1911 Nr. 581) dies Recht nur deshalb besonders hervorgehoben ist, weil nach geltendem Recht Zweifel möglich sind, ob es dem Statthalter oder dem Ministerium als dem Rechtsnachfolger des Oberpräsidenten zusteht. Trotzdem ist das Instruktionsrecht kein ministerielles Recht. Die gegenteilige Ansicht widerspricht dem Willen des Gesetzgebers, der das Instruktionsrecht nicht wie das Requisitionsrecht zu einer ministeriellen, sondern zu einer landesherrlichen Befugnis gestalten wollte. (Vgl. Regierungserklärung im Kommis-

sionsbericht Nr. 1032 S. 5324.) Dem hat er auch durch die Stellung der Bestimmung über das Instruktionsrecht im Gesetz in gewisser Weise Rechnung getragen. Denn während das Requisitionsrecht in unmittelbarem Zusammenhange mit der allgemeinen Bestimmung über die ministeriellen Befugnisse des Statthalters steht, ist das Ernennungs- und Instruktionsrecht durch einen Absatz davon getrennt. Und was die Stellung der Bestimmung in § 2 überhaupt anlangt, so ist unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens zu sagen, dass das Instruktionsrecht nur deshalb in § 2 aufgenommen sein kann, weil in diesem Paragraphen alle dem Statthalter gesetzlich zustehenden Befugnisse enthalten sind. Allerdings ist das Instruktionsrecht eine landesherrliche Befugnis besonderer Art. Seine Uebertragung an den Statthalter ist nicht in das Belieben des Kaisers gestellt, wie dies hinsichtlich aller übrigen landesherrlichen Rechte der Fall ist, sondern vom Willen gänzlich unabhängig, indem das Gesetz bestimmt, dass dem Statthalter dies Recht kraft Rechtssatzes zustehen soll. Diese gesetzliche Uebertragung des Ernennungs- und Instruktionsrechts auf den Statthalter ändert aber nichts an dem rechtlichen Charakter desselben als einer landesherrlichen Befugnis. Die verfassungsmässige Delegation war notwendig, weil es sonst im Belieben des Kaisers gestanden hätte, dem Statthalter das Ernennungs- und Instruktionsrecht zu erteilen, er also die Instruktion jederzeit selbst hätte vornehmen können. Dies erschien aber nicht angängig mit Rücksicht darauf, dass der Kaiser in seiner Eigenschaft als König von Preussen die 17 preussichen Stimmen zu instruieren hat. Da er sich nämlich bei Instruktion der 3 elsass-lothringischen Stimmen naturgemäss nicht hätte in Widerspruch setzen können zu der den preussischen Stimmen erteilten Instruktion, so würde die Erteilung der 3 Bundesratsstimmen an Elsass-Lothringen nichts anderes als einen Stimmenzuwachs für Preussen bedeutet haben. Dies wollte der Gesetzgeber durch die gesetzliche Delegation der Instruktionsbefugnis an den Statthalter vermeiden. Inwiefern dies gelungen ist, soll hier nicht näher untersucht werden. In dieser Hinsicht sei auf die trefflichen Ausführungen Labands (II, S. 236 ff.) verwiesen. Jedenfalls ist das Instruktionsrecht durch seine gesetzliche Uebertragung an den Statthalter nicht zu einer ministeriellen Befugnis herabgesunken.

Ausser den angeführten landesherrlichen Befugnissen, die dem Statthalter übertragen werden, gibt es aber noch welche, die in den französischen Gesetzen dem Staatsoberhaupte vorbehalten waren, die jedoch nach § 18 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 durch kaiserliche Verordnung den Zentral- und Bezirksbehörden übertragen worden sind. Diese Befugnisse sind keine landesherrlichen Befugnisse im gewöhnlichen Sinne. Ihre Uebertragung bedeutet keine Delegation an die genannten Behörden, sondern eine Erweiterung ihres Wirkungskreises. Während die landesherrlichen Befugnisse trotz ihrer Uebertragung an den Statthalter ihren Charakter als Akte des Staatsoberhauptes unverändert beibehalten, haben die oben be-

zeichneten Akte diesen Charakter verloren, sind in die Verwaltungssphäre der ausübenden Behörden gefallen und damit in Geschäfte dieser Behörden umgewandelt worden. (Vgl. Laband II, S. 248; Leoni, öffentl. R. I, S. 87, Anm. 2; v. Sydow S. 21.)

II. Weit wichtiger als die Stellung des Statthalters als Regent und Vizekaiser von Elsass-Lothringen ist seine Stellung als verantwortlicher Minister des Kaisers. Als solcher hat er ebenso wie der Reichskanzler zwei verschiedene Arten von Funktionen auszuüben, je nachdem er als Gehilfe des Kaisers oder als oberster Leiter der gesamten Landesverwaltung tätig wird.

Als Gehilfe des Kaisers hat er nach § 2, Abs. 4 des neuen V. G. die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers gegenzuzeichnen. Ohne diese Gegenzeichnung werden sie nicht gültig, existieren sie überhaupt nach aussen hin nicht. Die Gegenzeichnung ist erforderlich, weil dadurch die Beteiligung des Statthalters an dem betreffenden Regierungsakte des Kaisers nach aussen hin dokumentiert wird. Alle Anordnungen und Verfügungen bedürfen dieser Mitwirkung des Statthalters, einerlei ob eine solche im Gesetze besonders erwähnt ist, und einerlei ob ein Gesetz, eine Verordnung, ein allerhöchster Erlass oder ein Verwaltungsakt des Kaisers in Frage steht. Naturgemäss handelt es sich hierbei immer nur um solche Anordnungen und Verfügungen, die der Kaiser in Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen vornimmt, die also eine Landesangelegenheit betreffen und im übrigen Deutschen Reiche von den Einzelstaaten erledigt werden. (Vgl. Leoni, Oeff. Recht I, S. 88 ff.; Thomas S. 28 ff.; Bruck I, S. 129.) Dies ist zwar im Gesetz nicht ausdrücklich gesagt, ergibt sich aber aus der ratio legis. Die Frage, ob der Statthalter oder der Reichskanzler die Gegenzeichnung vorzunehmen hat bei solchen Landesangelegenheiten, die von Reichswegen geregelt werden, ist durch das neue V. G. v. 31. Mai 1911 erledigt, indem dies Gesetz eine Regelung von elsass-lothringischen Landesangelegenheiten im Wege der Reichsgesetzgebung gänzlich „ausgeschaltet" hat. Besonders hervorgehoben ist das Erfordernis der Gegenzeichnung in dem noch gültigen § 6 des Ges. v. 4. Juli 1879, der ausdrücklich bestimmt, dass die Ernennung des Staatssekretärs, der Unterstaatssekretäre und der Räte des Ministeriums durch den Kaiser unter Gegenzeichnung des Statthalters erfolgt.

Als Chef der gesamten Landesverwaltung besitzt der Statthalter weitgehende Befugnisse, welche ihm im Gegensatz zu den landesherrlichen Befugnissen von seiner Ernennung an kraft Rechtssatzes zustehen. Ihr Umfang ist deshalb auch nur im Gesetzgebungswege abänderbar. Der gegenwärtige Umfang dieser ministeriellen Befugnisse umfasst im wesentlichen zwei Gruppen von Rechten. (Laband II S. 246.) Die erste Gruppe ergibt sich aus § 2, Abs. 2 des neuen V. G., welcher bestimmt, dass der Statthalter insbesondere die Befugnisse und Obliegenheiten hat, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 4. Juli 1879 durch Gesetze und Ver-

ordnungen dem Reichskanzler in els.-lothr. Landesangelegenheiten überwiesen waren. Die zweite Gruppe von ministeriellen Befugnissen umfasst alle diejenigen Funktionen, die dem Statthalter durch die überaus zahlreichen landesgesetzlichen Bestimmungen zugewiesen sind. (Vgl. Laband II S. 246.) Besonders hervorgehoben ist in § 2, Abs. 2 des Ges. v. 31. Mai 1911 das Recht des Statthalters, zu polizeilichen Zwecken die in Elsass-Lothringen stehenden Truppen in Anspruch zu nehmen. Dies Recht war durch § 10, Abs. 2 des Ges. v. 30. Dezember 1871 dem Oberpräsidenten übertragen worden, dessen Obliegenheiten durch die §§ 2 und 3 des Ges. v. 1879 teils auf den Statthalter, teils auf das Ministerium übergegangen waren. Da nun § 10 des Ges. v. 30. Dezember 1871 bezüglich der dem Oberpräsidenten bezw. Statthalter in diesem Paragraphen übertragenen ausserordentlichen Gewalten durch Reichsges. v. 18. Juni 1902 aufgehoben wurde, so konnte es zweifelhaft erscheinen, ob das Requisitionsrecht als eine dem Statthalter zustehende ausserordentliche Gewalt mit aufgehoben, oder ob es nach § 3 des Ges. v. 1879 auf das Ministerium übergegangen war und demgemäss noch in Gültigkeit stand. Um diese Zweifel zu beseitigen, wurde im neuen Verfassungsgesetz das Requisitionsrecht dem Statthalter ausdrücklich zuerkannt. (Näheres bei Laband II, S. 247; G. Meyer S. 478.)

Neben diesen Befugnissen steht dem Statthalter die Oberaufsicht über sämtliche els.-lothr. Beamten und alle Verwaltungsbehörden zu (Heim S. 28). Er ist das Haupt der Verwaltung und hält die Einheit der Behörden aufrecht. Er ernennt nach § 6 des Ges. v. 1879 alle höheren Beamten des Ministeriums, mit Ausnahme des Staatssekretärs, der Unterstaatssekretäre und der Ministerialräte, die vom Kaiser selbst unter Gegenzeichnung des Statthalters ernannt werden. Er hat in Fällen der Beurlaubung oder Behinderung des Staatssekretärs einen Unterstaatssekretär als Vertreter zu bestimmen (§ 5 des Ges. v. 4. Juli 1879; §§ 7 bis 10 kais. Verordn. v. 23. Juli 1879). Er ist befugt, Verfügungen, die von den ihm nächst untergeordneten selbständigen Verwaltungsbehörden erlassen sind, jederzeit aufzuheben und abzuändern. (Vgl. Leoni, öff. R. I, S. 88; O. Mayer in v. Stengels Wörterb. S. 715; Heim S. 34.) Nur hinsichtlich der selbständigen Finanzbehörden und der richterlichen Behörden sind die Befugnisse des Statthalters eingeschränkt. In ihren Geschäftsbereich kann er nicht selbsttätig eingreifen, sondern hat nur die Oberaufsicht zu führen. (Vgl. Bruck I, S. 123.) Das Recht des Statthalters, Kommissare in den Bundesrat abzuordnen und den Vorsitz im Staatsrat zu führen (§§ 7 und 10 des Ges. v. 4. Juli 1879) ist durch das neue V. G. beseitigt worden, da beide Institutionen aufgehoben worden sind.

Besonderer Erwähnung bedarf noch das Verhältnis des Statthalters zum els.-lothr. Ministerium. Das els.-lothr. Ministerium ist kein Ministerium im gewöhnlichen staatsrechtlichen Sinne. Es ist eine Behörde eigener Art. Teils ist es Bureau des Statthalters, in dessen Namen es die laufenden Geschäfte erledigt, teils ist es eine

selbständig gegliederte Behörde, deren Vorstände unmittelbar mit der Zentralverwaltung betraut sind. Immer aber ist der Statthalter der oberste Leiter und Chef, unter dessen Autorität die gesamte Landesverwaltung geführt wird. Soweit das Ministerium die bis zum Gesetz von 1879 vom Reichskanzler- und Reichsjustizamt ausgeübten Obliegenheiten als Nachfolgerin dieser Behörden wahrnimmt, hat es keine Selbständigkeit dem Statthalter gegenüber erhalten. Denn das Reichskanzler- und Reichsjustizamt waren vor dem Gesetz von 1879 auch dem Reichskanzler gegenüber nicht selbständig, sondern nur sein ausführendes Organ, sein Gehilfe. Rechtlicher Träger dieser Obliegenheiten ist der Statthalter geblieben, der sich zu ihrer Ausübung nur der Hilfe des Ministeriums bedient. Als unmittelbarer Dienstvorgesetzter desselben ist er befugt, jederzeit in diesen Geschäftskreis des Ministeriums einzugreifen, Anordnungen jeder Art zu treffen, gewisse Angelegenheiten sogar selbst zur Bearbeitung zu übernehmen.

Anders verhält es sich indessen mit denjenigen Geschäften, die das Ministerium als Nachfolgerin des Oberpräsidiums vornimmt. Das Oberpräsidium war eine von dem Reichskanzler vollkommen getrennte und untergeordnete Behörde, der gewisse Befugnisse kraft Gesetzes und kaiserlicher Verordnung übertragen wurden. Darum ist der Statthalter in dieser Beziehung nicht der unmittelbare Vorgesetzte des Ministeriums, sondern eine ihm im Instanzenzug übergeordnete Behörde. Es steht ihm zwar auch hier die oberste Leitung und Aufsicht zu. Während er aber in allen anderen Fällen die vom Ministerium erlassenen Bescheide und Verfügungen nur dann abzuändern und aufzuheben berechtigt ist, wenn das Ministerium dies auch selbst kann, ist der Statthalter in den hier in Frage stehenden Angelegenheiten berechtigt, abändernd in den Geschäftsbereich des Ministeriums einzugreifen, selbst wenn dieses hierzu nicht mehr imstande sein würde.[19]) Praktisch lasse sich, meint Laband (II, S. 250 f.), diese Unterscheidung nicht durchführen, weil die Zuständigkeit des Oberpräsidenten grossenteils auf der Delegation von Befugnissen des Reichskanzlers beruhe. Dienstlich sei in allen Beziehungen das Ministerium dem Statthalter unmittelbar untergeordnet, und über alle wichtigen und zweifelhaften Fragen werde in regelmässigen Konferenzen des Staatssekretärs und der Unterstaatssekretäre unter dem Vorsitz des Statthalters Beschluss gefasst oder dem Statthalter Vortrag gehalten; als Regel sei daher festzustellen, dass der Statthalter formell keine Instanz über dem Ministerium sei. Gerade den entgegengesetzten Standpunkt vertritt Rehm (Vorträge S. 28, Anm. 1). Nach seiner Meinung ist nach der neuen Verfassung ganz klar, dass der Statthalter eine Instanz über dem Ministerium bildet. Er belegt seine Ansicht damit, dass die Verfassung sagt: der Statthalter steht an der Spitze der Landesregierung, der Staats-

[19]) Vgl. Bruck I, S. 131 ff.; Leoni (Marqu.) S. 239 ff. (öff. R.) S. 49, 88 ff.; Loening, Verw. R., S. 79 f.; Rehm (Vorträge) S. 18 f.; Alfr. Schulze S. 25 f.; v. Sydow S. 30 f.; Carl Schulze S. 46 ff., S. 60 ff.

sekretär an der des Ministeriums; „somit bilde," meint er, „dieses nicht bloss ein Bureau, ein unselbständiges Hilfsorgan des Statthalters." Inwieweit diese Schlussfolgerungen Labands und Rehms zutreffen, soll hier nicht erörtert werden, da diese Frage für unser Thema belanglos ist.

Auch die Streitfrage, ob der Statthalter Reichsbeamter oder elsass-lothringischer Landesbeamter ist, braucht hier nicht entschieden zu werden.[20]) Rehm (Vorträge S. 12) meint allerdings, diese Frage sei von erheblich praktischer Bedeutung. Denn wäre der Statthalter nicht Landesbeamter, so würde er dem Landtage nicht verantwortlich sein; wäre er dagegen Reichsbeamter, so würde er gegenüber dem Reichs-, aber nicht gegenüber dem Landtage Verantwortlichkeit tragen. Hiergegen ist jedoch zu sagen, dass der Statthalter, selbst wenn er Reichsbeamter ist, aus diesem Grunde allein dem Reichstag gegenüber nicht verantwortlich sein kann. Denn die Reichsbeamteneigenschaft als solche hat zwar eine disziplinarrechtliche, nicht aber eine politische Verantwortlichkeit zur Folge. (Ebenso Alfr. Schulze S. 30; Carl Schulze S. 32; näheres unten S. 40 ff.) Die Frage, ob der Statthalter Landes- oder Reichsbeamter ist, ist für uns auch deshalb nicht von Wichtigkeit, weil durch Gesetz vom 23. September 1873 das Reichsbeamtengesetz auch für elsass-lothringische Beamte eingeführt ist, für den Statthalter also alle für den Reichskanzler massgebenden Bestimmungen des Beamtengesetzes gelten. (Laband II S. 245; Bruck I S. 127.) Dazu kommt, dass nach § 1 des Gesetzes von 1911 der Statthalter ebenso wie der Reichskanzler vom Kaiser ernannt und abberufen wird. Ja er kann auch ebenso wie der Reichskanzler jederzeit einstweilen in den Ruhestand versetzt werden. Dies ist zwar im V. G. nicht ausdrücklich erwähnt, ergibt sich aber einerseits aus § 25 des R. B. G., da der Statthalter auch zu den in diesem Paragraphen aufgeführten Beamten gehört (so auch Bruck I S. 127), andererseits liegt dies in dem Worte „Abberufung" begründet. Denn nach dem Gesetz vom 28. April 1886 steht dem Statthalter im Falle der Abberufung ein Anspruch auf Wartegeld oder Pension nach den für den Reichskanzler

[20]) Die Frage ist verschieden beantwortet worden. Laband (II S. 219. 245); Bruck (I S. 127, S. 164 ff.); Zorn (I S. 304); G. Meyer (S. 502) u. a. vertraten von jeher die Ansicht, der Statthalter sei Reichsbeamter, während Leoni (öff. R. I, S. 128 ff.), Herm. Schulze (D. St. R. II, S. 372), Thudichum (Annalen 1876, S. 269), Loening (Verw. R., S. 78), Rehm (Annalen 1885. S. 71) unter anderem den Standpunkt einnahmen, der Statthalter sei elsass-lothringischer Landesbeamter. Die verbündeten Regierungen schlossen sich in den Motiven zum V. G. der ersten Auffassung an, indem sie ausführten: „Der Statthalter ist nicht Landesbeamter, sondern Reichsbeamter, obwohl er seine Bezüge aus der Landeskasse erhält." Dieser Ansicht haben sich neuerdings auch Heim (S. 31), Alfr. Schulze (S. 35) und Pass (S. 11) angeschlossen, während Rehm (Vorträge S. 11 f.) nach wie vor an seiner alten Auffassung haftet. Mir scheint die Ansicht derer, die den Statthalter für einen Reichsbeamten erklären, die richtige zu sein.

geltenden gesetzlichen Vorschriften und Etatsbestimmungen zu. Ein Anspruch auf Pension wird aber stets nur durch die Entlassung, ein Anspruch auf Wartegeld nur durch die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand begründet. Das Wort „Abberufung" muss also notwendigerweise sowohl den Fall der Entlassung als den der zur Dispositionsstellung umfassen. (Carl Schulze S. 25 f.) Durch diese Ausführungen ist für die Beantwortung der Frage nach der Verantwortlichkeit des Statthalters als Beamten volle Klarheit geschaffen, ohne dass wir die Frage nach der Beamtenqualität des Statthalters selbst zu entscheiden brauchen.

Zweiter Teil.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters.

I. Abschnitt:

In ihren ausserministeriellen Stellungen.

§ 5.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Vorsitzenden und preussischen Bevollmächtigten des Bundesrats.

Wir haben oben in § 3 gesehen, dass der Reichskanzler in seiner ausserministeriellen Stellung Vorsitzender und preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrat ist. Die hieraus entspringenden Rechte übt er nicht als Reichsbehörde, sondern lediglich als Vertreter des Königs von Preussen aus. Von ihm empfängt er auf Grund der Vorschläge des preussischen Ministeriums seine Instruktionen und Direktiven für die Ausübung der preussischen Rechte im Bundesrat. Ihm allein ist er daher für seine Tätigkeit im Bundesrat verantwortlich, insbesondere dafür, dass er die preussischen Stimmen so abgibt, wie es dem Willen und der Anordnung des Königs entspricht. (Laband I S. 387; v. Kirchenheim S. 312.) [21]) Niemals kann der Reichskanzler als preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrat für sein Tun und Unterlassen nach der R. V. verantwortlich gemacht werden. Niemals untersteht er in seiner ausserministeriellen Stellung dem Reichsbeamtengesetz, und niemals kann er von einer Reichsbehörde für seine Amtstätigkeit im Bundesrate zur Rechenschaft gezogen werden. (Herm. Schulze, preuss. St. R. II. S. 589.) Weder Reichstag noch Bundesrat, noch der deutsche Kaiser haben das Recht, ihn für die Art und Weise, wie er die Präsidialstimme führt oder die übrigen preussischen Rechte im Bundesrat ausübt, zur Verantwortung zu ziehen. (Vgl. Laband I, S. 244, 378;

[21]) Die Vertreter der Ansicht, der Reichskanzler führe den Vorsitz des Bundesrats nicht als preussischer Bevollmächtigter, sondern als Reichsbeamter, nehmen nicht eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber der preussischen Regierung, ebenso wenig aber auch gegenüber dem Reichstag an, da die Befugnisse des Reichskanzlers als Bundesratsvorsitzenden ausserhalb des Kompetenzkreises des Reichstags liege. Vielmehr ist nach ihrer Ansicht der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender nur dem Kaiser als seinem Dienstherrn, in dessen Namen und Auftrag er diese Geschäfte ausführt, und dem Bundesrat als dessen Exekutivorgan verantwortlich. (Meixner S. 9; Schlüter S. 63.)

Smend S. 326 f.) Nur die preussische Regierung und niemand anders kann ihn für seine Handlungsweise im Bundesrat verantwortlich machen.

Etwas weiter reicht jedoch die Verantwortlichkeit dann, wenn der Reichskanzler als preussischer Bundesratsbevollmächtigter zugleich preussischer Minister, insbesondere Minister der auswärtigen Angelegenheiten, ist, was fast stets der Fall gewesen ist und auch immer der Fall sein wird.[22]) Als preussischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten hat der Reichskanzler nach der preussischen Ministerialverfassung den amtlichen Auftrag, die deutsche Politik Preussens zu führen, vor allem die preussischen Bundesratsinstruktionen entweder selbst zu erteilen oder die auf seinen Vortrag vom Könige erteilten gegenzuzeichnen und damit die Verantwortlichkeit zu übernehmen.[23]) Darum ist der Reichskanzler in diesem Falle auch dem preussischen Landtag gegenüber nach den Grundsätzen des preussischen Staatsrechts (Art. 44, 61 der preuss. Verf.-Urk.) für das den Bevollmächtigten vorgeschriebene Verhalten im Bundesrat verantwortlich. Dabei macht es keinen Unterschied, ob er selbst oder eine andere Person die Instruktionen ausübt. Nicht aber ist der Reichskanzler als preussischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten für die Rechtmässigkeit der im Bundesrat abgegebenen Abstimmung verantwortlich. Die gültige Abgabe der Stimmen setzt eine ordnungsmässige Legitimation des Bevollmächtigten voraus. und diese wird ihm nur vom Landesherrn als dem alleinigen und ausschliesslich befugten Vertreter des Staates Dritten gegenüber erteilt. Ebenso wenig ist der Reichskanzler als preussischer Minister für die Beschlüsse des Bundesrats verantwortlich, da die Einzelregierung nicht für eine Regierungshandlung des Reichs — der Bundesratsbeschluss ist aber eine solche — verantwortlich gemacht werden kann. (Vgl. Laband I, S. 100 ff.; Pistorius S. 195 f.) Ueberhaupt besteht für den Reichskanzler eine Verantwortlichkeit für Bundesratsbeschlüsse nicht, selbst nicht als Vorsitzenden des Bundesrats. Die von ihm in dieser Eigenschaft geforderte Unterschrift der Ausfertigung der Bundesratsbeschlüsse bedeutet nämlich keine verantwortliche Gegenzeichnung, sondern nur eine Beglaubigung. Der Reichskanzler bestätigt dadurch, dass die Ausfertigung nach Wortlaut und Inhalt nicht von dem gefassten Beschluss abweicht, und dass dieser gesetz- und verfassungsmässig zustande gekommen ist. (Vgl. Preuss S. 444; Seydel — Abhandlungen — S. 129; und unten S. 72 ff.)

Da der Reichskanzler als preussischer Minister auch preussischer Staatsbeamter sein muss, so unterliegt er als solcher auch den

[22]) Ueber die Notwendigkeit der Realunion des Reichskanzleramtes mit dem des preussischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten vgl. Meyer-Anschütz S. 459.

[23]) Dass der Minister der auswärtigen Angelegenheiten heute mehr oder weniger nur noch eine Scheinexistenz ist, kommt für die rechtliche Erörterung unserer Frage nicht in Betracht.

preussischen Staatsdienergesetzen und der preussischen Dienstpragmatik.[24]) Ist aber — und daran ist festzuhalten — der Reichskanzler nicht zugleich preussischer Minister und preussischer Staatsbeamter, so ist er nur der preussischen Regierung für sein Verhalten im Bundesrat verantwortlich. Diese oder richtiger der Minister der auswärtigen Angelegenheiten hat seinerseits der preussischen Volksvertretung für die Instruktionserteilung bezw. für die Unterlassung derselben Rechenschaft abzulegen. (Vgl. Pistorius S. 196; v. Mohl R. St. R., S. 277.)[25])

Es erübrigt noch, die rechtliche Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die in seiner ausserministeriellen Stellung vorgenommenen Amtshandlungen klar zu legen. Da der Reichskanzler in dieser Stellung der Bevollmächtigte des Königs von Preussen ist, so kann natürlich von einer spezifisch ministeriellen Verantwortlichkeit, wie sie der Art. 17 statuiert, keine Rede sein. (Seydel, Abhandl. S. 129.) Denn zum Wesen der Ministerverantwortlichkeit gehört, dass die Volksvertretung des Landes den Minister wegen seiner Handlungsweise zur Rechenschaft ziehen kann, sei es durch förmliche Ministeranklage, sei es durch Interpellationen, Diskussionen, Resolutionen. (Näheres siehe unten S. 33 ff.) Eine solche Möglichkeit besitzt aber das Parlament dem Reichskanzler gegenüber, wenigstens soweit er als Vorsitzender und preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrat tätig ist, nicht, da er weder dem Reichstag, noch dem Bundesrat für seine Amtsführung im Bundesrat Rede und Antwort zu stehen braucht. (Vgl. Schuster S. 23.) Auch eine disziplinäre Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist nicht anzunehmen, da der Reichskanzler als Vorsitzender und preussischer Bevollmächtigter, wie wir oben sahen, weder Reichsbeamter noch

---

[24]) Vgl. Herm. Schulze, P. St. R. II, S. 589; Laband I, S. 99 ff., 245; v. Mohl, R. St. R., S. 277 ff.; Grassmann S. 334; Schuster S. 22; Zorn I, S. 253; Arndt, Komm., S. 115 ff.; Bismarck im verfassungberatenden Reichstag, Sten. Ber. S. 393, 397; 1867, Sten. Ber. S. 135, 137 und 1871 (19. April) Sten. Ber. S. 298.

[25]) Thudichum (Annalen 1885, S. 645 und V. R. S. 177) vertritt die Ansicht, die Minister der Einzelstaaten könnten wegen des Inhalts der den Bevollmächtigten zum Bundesrat vom Landesherrn erteilten Instruktionen oder wegen Unterlassung der Instruierung von der Landesvertretung nicht zur Verantwortung gezogen werden, weil das mit dem Wortlaut und den wichtigsten Grundsätzen der R. V. in Widerspruch stehe. Die Instruierung der Bevollmächtigten ist aber niemals Reichssache, sondern immer Regierungsangelegenheit des Einzelstaates; das Reich hat damit nichts zu tun. Nach Art. 7 der R. V. erfolgt die Beschlussfassung mit einfacher Stimmenmehrheit, wobei nicht vertretene und nicht instruierte Stimmen nicht gezählt werden. Warum die Stimmen nicht instruiert sind bezw. welche Instruktionen sie haben, ist dem Reich gänzlich gleichgültig. Die Verantwortlichkeit hierfür trägt lediglich der Einzelstaat bezw. dessen Regierung, die die Instruierung erteilt oder unterlassen hat. Es ist deshalb nicht einzusehen, inwiefern es mit dem Wortlaut und den wichtigsten Grundsätzen der R. V. im Widerspruch stehen soll, wenn das Ministerium des Einzelstaates, das der Volksvertretung sonst für alle Regierungsmassnahmen verantwortlich ist, für die Instruktionserteilung unverantwortlich sein sollte. (Vgl. Laband I, S. 101; v. Mohl R. St. R., S. 277, Anm. 1.)

preussischer Staatsbeamter zu sein braucht. Ist er aber preussischer Beamter — und das wird die Regel bilden —, dann ist er auch der Disziplinargewalt der preussischen Staatsregierung nach Massgabe der preussischen Gesetze unterworfen. Als preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrat ist der Reichskanzler lediglich Mandatar, bevollmächtigter Geschäftsträger der preussischen Regierung und als solcher nur nach den gewöhnlichen zivil- und strafrechtlichen Grundsätzen seinem Vollmachtgeber dafür verantwortlich, dass er seinen Instruktionen gemäss gestimmt und überhaupt seine Geschäfte pflichtgemäss geführt hat. (Vgl. v. Rönne D.St.R. I S. 201; Herm. Schulze D.St.R. II S. 51; Schuster S. 23.)

§ 6.

Die Verantwortlichkeit des Statthalters als Trägers landesherrlicher Befugnisse.

Aehnlich wie die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers liegt die Verantwortlichkeit des Statthalters als Trägers von landesherrlichen Befugnissen. Bezüglich der Funktionen, die der Statthalter in dieser Stellung ausübt, bestimmt § 3 Abs. II des V.G.: „Die Anordnungen und Verfügungen, die der Statthalter kraft der ihm zustehenden landesherrlichen Befugnisse erlässt, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Staatssekretärs, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

Indem diese Bestimmung dem Staatssekretär durch die Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen des Statthalters die Verantwortlichkeit hierfür aufbürdet, sanktioniert sie die Unverantwortlichkeit des Statthalters.[26]) Mit Recht macht Otto Mayer (in v. Stengels Wörterbuch S. 538) darauf aufmerksam, dass die Unverantwortlichkeit eigentlich eine persönliche, unübertragbare Eigenschaft des Staatsoberhauptes sei, welche nicht an der Art der von ihm zu vollziehenden Akte hänge, sondern einzig und allein an der Person. Nichtsdestoweniger soll aber der Statthalter, soweit er landesherrliche Geschäfte vornimmt, der Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes teilhaftig sein. Das hat der Gesetzgeber durch die Bestimmung des § 3 Abs. II des V.G. unzweideutig zum Ausdruck gebracht.[27]) Dies ist offenbar nur geschehen, um die Stellung des Statthalters mit einem „gewissen Abglanz der kaiserlichen Majestät" (Otto Mayer S. 538) auszustatten. Durch die Unverantwortlichkeit ist die Stellung des Statthalters zu der eines Regenten, eines Vizekaisers für Elsass-Lothringen, geworden. Treffend charakterisierte der Abgeordnete v. Puttkamer im Reichstage bei den Beratungen zum Entwurf des Gesetzes vom 4. Juli 1879 diese Stellung, indem

[26]) So auch Rehm (Vorträge) S. 23; G. Meyer S. 478; Leoni (öff. R. I) S. 88, (Marqu.) S. 239; Hamburger S. 91; Thomas S. 25 f.; v. Sydow S. 20, 26.

[27]) Ebenso Laband II, S. 248; Heim S. 33; Zorn I, S. 539 ff.; Loening (Verw. R.) S. 79.

er sagte: „Der Statthalter wird . . . der alter ego Seiner Majestät im Lande sein, er wird mit annähernd fürstlicher Gewalt im Lande residieren und . . . der politische und soziale Mittelpunkt des gesamten öffentlichen Lebens im Lande werden." (Sten. Ber. 1879 Band II S. 1628.) Darum müssen seine Anordnungen und Verfügungen vom Staatssekretär gegengezeichnet und von ihm die Verantwortlichkeit übernommen werden.

Diese Verantwortlichkeit ist die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit. (So auch Alfr. Schulze S. 36.) Sie besteht gegenüber dem Landtag[22]) und erstreckt sich auf alle Anordnungen und Verfügungen, die der Statthalter in seiner regentenähnlichen Stellung vornimmt. Insbesondere hat der Staatssekretär auch die Verantwortlichkeit für die Ernennung und Instruktion der elsass-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten zu tragen. Denn auch dies Recht des Statthalters ist, wie wir in § 4 gesehen haben, eine landesherrliche Befugnis. In diesem Sinne sprach sich auch der Regierungsvertreter in der Reichstagskommission aus, indem er erklärte, „der Statthalter sei persönlich dem Landtag gegenüber für die Ausübung des Instruktionsrechts überhaupt nicht verantwortlich; vielmehr habe der Staatsekretär die Verantwortlichkeit für dieselbe zu tragen." (Kommissionsber. No. 1032 S. 5324.) Heim (S. 35) vertritt dagegen die Ansicht, dass der Statthalter selbst die Verantwortlichkeit für die Ausübung des Instruktionsrechts zu übernehmen habe. Diese Ansicht ist von seinem Standpunkt aus logisch richtig, da er das Instruktionsrecht nicht für eine landesherrliche Befugnis, sondern für ein ministerielles Recht hält. (Vgl. oben S. 20.) Nach unserer Ansicht kann aber nur der Staatssekretär für Ernennung und Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten verantwortlich sein.[23])

Unrichtig ist auch die Ansicht derer, die eine Gegenzeichnung der landesherrlichen Anordnungen und Verfügungen des Statthalters durch einen Unterstaatsekretär in Vertretung des Staatssekretärs für zulässig erachten. Arndt (R.St.R. S. 748) vertritt besonders diesen Standpunkt, indem er darauf hinweist, dass auch in Frankreich die Stellvertretung in der Gegenzeichnung zulässig erscheine, wenn sie auch im allgemeinen im Reiche und in Preussen nicht üblich und nicht statthaft sei. Mit Recht wendet Thomas (S. 27) hiergegen ein, dass das französische Verwaltungsrecht für die Interpretation des deutschen Verwaltungsgesetzes nicht massgebend sein dürfe. Dies erscheint richtig, selbst im Hinblick darauf, dass das französische Recht früher, d. h. vor dem Erwerb des Reichslandes, in Elsass-Loth-

[22]) Ebenso Bruck (Annalen 1911) S. 795; Alfr. Schulze S. 36. Vogels (S. 982) will allerdings die nach altem Rechte bestehende konstitutionelle Verantwortlichkeit des Staatssekretärs gegenüber dem Reichstage für die Ausübung der landesherrlichen Befugnisse des Statthalters auch unter dem neuen Gesetz als fortbestehend ansehen; aus welchen Gründen, ist jedoch nicht zu ersehen.

[23]) Ebenso Laband II, S. 249; Bruck (Annalen 1911) S. 795; Alfred Schulze S. 35.

ringen in Gültigkeit war. Die Anordnungen und Verfügungen des Statthalters, die er in Ausübung landesherrlicher Befugnisse vornimmt, beruhen auf deutschen Gesetzen. Demzufolge muss auch deutsches Staatsrecht für die Interpretation derselben Anwendung finden. Deutsches Staatsrecht kennt aber eine Stellvertretung in der Gegenzeichnung nicht. Trotzdem ist die Praxis bisher einen anderen Weg gegangen. Zu wiederholten Malen sind landesherrliche Verordnungen des Statthalters in Vertretung des Staatssekretärs contrasigniert worden.[30]) Die Zweifel, die hierüber infolge mangelhafter Fassung des § 4 des Gesetzes von 1879 tatsächlich bestehen konnten, sind jetzt durch die präzise Fassung des § 3 Abs. II des V.G. beseitigt worden. § 3 Abs. II schliesst jede Abweichung von der darin gegebenen Vorschrift vollkommen aus. (Laband II S. 249 Anm. 7.)

Die Verantwortlichkeit des Statthalters ist nun aber nicht so zu verstehen, dass der Statthalter überhaupt nicht verantwortlich ist. Moralisch, d. h. vor Gott und der Weltgeschichte, ist auch der Statthalter verantwortlich, ebenso wie diese Verantwortlichkeit auch seinen kaiserlichen Herrn trifft. Daneben hat er noch eine andere Art von Verantwortlichkeit zu tragen. Diese entspringt aus dem Auftragsverhältnis, das zwischen Kaiser und Statthalter hinsichtlich der Ausübung landesherrlicher Befugnisse besteht. Wie jeder Beauftragte seinem Auftraggeber verantwortlich ist, so ist auch der beauftragte Statthalter seinem auftraggebenden Kaiser für seine Amtsführung als Vizekaiser in Elsass-Lothringen verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit ist zwar nicht die disziplinäre Beamtenverantwortlichkeit, sondern sie besteht neben der gewöhnlichen zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit in der freien Entlassungsbefugnis des Kaisers. Handelt der Statthalter den Intentionen des Kaisers und der Gesamtrichtung der deutschen Politik zuwider, so hat der Kaiser gemäss § 1 des V. G. das Recht, den Statthalter jederzeit abzuberufen und durch einen anderen zu ersetzen. Diesen Standpunkt vertreten auch die Motive zum Gesetz von 1879, wo es S. 1533 heisst: „Aus dem Wesen der Delegation folgt, dass der Statthalter für die von ihm in Vertretung des Staatsoberhauptes vollzogenen Regierungsakte nur seinem Machtgeber, im übrigen aber gleich diesem nicht verantwortlich ist.“ [31])

[30]) Vgl. Gesetzbl. 1885, S. 72; 1886 S. 79; für unsere Ansicht: Laband II, S. 249; Bruck I, S. 134; Leoni (öff. R. I) S. 93; G. Meyer S. 477, Anm. 6; Bruck (Annalen 1911) S. 797.

[31]) Ferner: Laband II, S. 248, Herm. Schulze, D. St. R. II, S. 378; Leoni (öff. R. I) S. 88, (Marqu.) S. 239; G. Meyer S. 478; Arndt, St. R., S. 748; v. Sydow S. 20.

II. Abschnitt:

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters als Reichsminister.

1. Kapitel.

Die Ministerverantwortlichkeit im allgemeinen.

§ 7.

Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit.

Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit lässt sich nur erklären aus dem Wesen des konstitutionellen Staates. Einer der Hauptgrundsätze des konstitutionellen Staatslebens lautet, dass jeder, dem eine öffentliche Gewalt anvertraut wird, für die pflichttreue Ausübung derselben verantwortlich sein muss. Da mit dem Umfange der übertragenen Gewalt naturgemäss auch die Grösse der Verantwgrtlichkeit steigt, so müsste konsequenterweise der konstitutionelle Fürst, in dessen Person die gesamte Staatsgewalt zusammengefasst ist, die höchste Verantwortlichkeit haben. Diese äusserste Konsequenz hat man aber nicht gezogen. Im Gegenteil hat man den Fundamentalsatz aufgestellt, dass der Souverän unverantwortlich ist. „Die Person des Landesherrn ist heilig und unverletzlich", ist eine stereotype Verfassungsbestimmung.[32]) Diese Unverantwortlichkeit des Fürsten ist nicht ein „ideales Erfordernis des monarchischen Prinzips" (Bluntschli, Lehre vom modernen Staat II, S. 208), sondern eine notwendige Folge des Souveränitätsbegriffs. Man hat damit nicht den alten römischen Satz „princeps legibus solutus est" für das moderne Staatsrecht wieder zu seinem Rechte verhelfen wollen, und ebenso wenig hat man damit zum Ausdruck bringen wollen, dass der König kein Unrecht tun k ö n n e. Mit dem Grundsatz der Unverantwortlichkeit des Fürsten hat man lediglich die Unmöglichkeit der Geltendmachung des vom Souverän ausgehenden Unrechts ausdrücken wollen.[33]) Diese Unmöglichkeit, den

[32]) In Deutschland gilt dieser Grundsatz auch dort, wo er nicht ausdrücklich in den Verfassungen ausgesprochen ist. Aufgenommen ist diese Bestimmung in die Verfassungen von Preussen (Art. 43); Bayern (Titel II, § 1); Sachsen (§ 4); Württemberg (§ 4); Baden (§ 5); Hessen (Art. 4, 12); Braunschweig (§ 3); Sachsen-Meiningen (§ 102); Sachsen-Altenburg (§ 4. 36); Coburg-Gotha (§ 21); Schwarzburg-Rudolstadt (§ 2); Schwarzburg-Sondershausen (§ 9); Waldeck (§ 4); Reuss ä. L. (§ 3); Reuss j. L. (§ 5) und Schaumburg-Lippe (Art. 5).

[33]) Die Engländer drückten dies aus mit dem Satz: „the king can do no wrong". Dieser Satz ist vielfach missverstanden worden, indem man ihn wörtlich genommen hat, und hat daher grosse Verwirrung in die Lehre vom konstitutionellen Staat hineingetragen.

konstitutionellen Monarchen zur Verantwortung zu ziehen, liegt in dem Souveränitätsbegriff begründet. Der Souverän ist der höchste Träger der Staatsgewalt. Als solcher kennt er keine höhere Macht über sich, die von ihm Rechenschaft für die Ausübung der Staatsgewalt verlangen könnte. Dies schliesst natürlich keineswegs aus, dass der Monarch moralisch verantwortlich bleibt. Vor Gott und der Weltgeschichte, vor seinem eigenen Gewisesn ist auch der Monarch für die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit, ja auch für die Zweckmässigkeit seiner Handlungsweise ebenso gut verantwortlich wie jeder andere Mensch, der eine Pflicht zu erfüllen hat.

Diese aus dem Wesen des konstitutionellen Staates entspringende Unmöglichkeit der Geltendmachung des vom Staatsoberhaupt begangenen Unrechts ist zwar der wichtigste, aber nicht der einzige Grund für die Unverantwortlichkeit des Fürsten. Es gibt noch einen zweiten, und dieser ist darin zu suchen, dass die Sicherheit und Ruhe des Staates durch einen Prozess gegen den höchsten Träger der Staatsgewalt gefährlicher erschüttert würde, als durch einzelne unrechtmässige und politisch schädliche Handlungen. (Bluntschli, Lehre v. mod. Staat II, S. 207; Lucz S. 13.) Trefflich drückt dies Perrin in seiner Abhandlung „De la responsabilité pénal du chef de l'état et des ministres en France" (S. 13) aus, indem er sagt: „Sous la monarchie, rendre un monarque responsable d'un act illégal ou funeste au pays, c'est le détroner, c'est une révolution. Sous la république, mettre en accusation et en jugement le Président de la République, c'est provoquer une crise violente, c'est une mesure suprême à laquelle on ne recourra qu' à la dernière extrémité."

Um nun aber den Widerstreit des Grundsatzes der monarchischen Unverantwortlichkeit mit dem Grundsatz der allgemeinen staatsrechtlichen Verantwortung zu lösen, ohne sich mit der in dem Begriff der Monarchie liegenden Idee von der Konzentration der Staatsgewalt in der Person der Monarchen in Widerspruch zu setzen, hat man ein zwar nicht für alle Fälle passendes, aber immerhin ausreichendes Korrektiv für die Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes darin gefunden, dass demselben Minister zur Seite gestellt werden, an deren Zustimmung und Mitwirkung das Staatsoberhaupt bei allen Regierungsangelegenheiten gebunden ist, und welche die Verantwortlichkeit für ihre Mitwirkung übernehmen. Fast sämtliche Verfassungen enthalten die ausdrückliche Bestimmung, dass alle Regierungsangelegenheiten des Monarchen der Gegenzeichnung eines Ministers bedürfen, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.[34])

[34]) So Preussen (Art. 44); Bayern (Ges. v. 4. 6. 1848, Art. 4, 6); Sachsen (§ 43); Württemberg (§ 52); Baden (§ 67 g); Hessen (V. U. Art. 109); Sachsen-Weimar (Revid. Grundges. § 47); Oldenburg (Revid. Staatsgrundges. Art. 12); Braunschweig (Neue Landschaftsordn. § 156); Sachsen-Meiningen (§ 103); Sachsen-Altenburg (§ 36); Sachsen-Coburg-Gotha (§ 168); Schwarzburg-Rudolstadt (§ 5); Schwarzburg-Sondershausen (Landesgrundgesetz § 11, 12); Waldeck (V. U. § 5); Reuss ä. L. (§ 36); Reuss j. L. (§ 107); Schaumburg-Lippe (V. G. v. 2. 1. 1849 Art. 6).

Das Prinzip der alleinigen Verantwortlichkeit der Minister ist nun aber nicht etwa so zu verstehen, dass der Monarch überhaupt kein Unrecht tun kann und tun will, folglich alles von ihm ausgehende Unrecht stets als eine Folge der schlechten Beratung, der positiven und negativen Pflichtverletzung der Minister zu betrachten ist. (Zoepfl, Grundsätze II, S. 420, § 406; Montesquieu, De l'esprit des lois, Tom. I liv. XI charp. VI S. 259.) Eine solche Annahme ist unsinnig und bedeutet „nach der Geschichte aller Zeiten eine handgreifliche Unwahrheit". (Mohl, Verantwortlichkeit, S. 8, Anm. 1.) Das Prinzip der alleinigen Verantwortlichkeit der Minister bedeutet aber auch nicht, dass der Souverän zwar Unrecht begehen kann und auch begeht, dass man ihn aber nicht zur Verantwortung ziehen will und deshalb den Minister das Verbrechen des Monarchen büssen lässt. (Bischof S. 30; Buddeus S. 5.) Ebenso unrichtig ist die Lehre, dass der Minister der alleinige und selbständige Träger der Exekutive ist, der Monarch hingegen eine neutrale, nur durch Repräsentation glänzende Stellung inne hat. (So Benjamin Constant, Cours de politique constitutionelle; Ed. Laboulaye I S. 293 und A. Cherbuliez, Théorie des garanties constitutionelles II S. 165 bis 170.) Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit liegt vielmehr darin begründet, dass der Minister durch die Gegenzeichnung den Regierungsakt des Staatsoberhauptes billigt und damit zu dem seinigen macht. Durch die Gegenzeichnung erklärt sich der Minister bereit, die Verantwortlichkeit für den Akt zu übernehmen. Dadurch bietet die Ministerverantwortlichkeit eine sichere Garantie dafür, dass der Souverän nicht unter dem Schutze seiner Unverantwortlichkeit Gesetz und Verfassung zum Schaden des gesamten Staatswesens verletzt. Würde die Ministerverantwortlichkeit fehlen, so würde der freie Rechtsstaat proklamiert und gleichzeitig dem Despotismus Tür und Tor geöffnet werden. Die Ministerverantwortlichkeit gewährt die Möglichkeit, eine Harmonie zwischen den obersten Staatsorganen sicherzustellen, indem sie der Volksvertretung die Handhabe bietet, den höchsten Chef der Verwaltung als Staatsoberhaupt anzuerkennen und trotzdem von der Verwaltung jederzeit Rechenschaft zu verlangen. (Hoffmann S. 54.) Durch diese Beschränkung der freien Tätigkeitsentfaltung des Monarchen wird aber nicht das Prinzip der Selbstregierung durchbrochen. Innerhalb der durch Gesetze und Verfassung gezogenen Schranken geniesst der Monarch unbeschränkte Bewegungsfreiheit in allen seinen Handlungen und Entschliessungen. Er ist in keiner Weise an Vorschläge und Pläne seiner Minister gebunden; er wird nicht von ihnen bevormundet. Weigert sich ein Minister zur Mitwirkung eines Regierungserlasses, so kann er von seinem Staatsoberhaupt jederzeit nach freiem Ermessen entlassen werden. Sehr klar hat sich Wilhelm I. über die Bedeutung der ministeriellen Gegenzeichnung in einem Erlass an das Staatsministerium vom 4. Januar 1882 ausgesprochen, indem er sagte: „Das Recht des Königs, die Regierung und die Politik Preussens nach eigenem Ermessen zu leiten, ist durch die Verfas-

sung eingeschränkt, aber nicht aufgehoben. Die Regierungsakte des Königs bedürfen der Gegenzeichnung eines Ministers und sind, wie dies auch vor Erlass der Verfassung geschah, von den Ministern des Königs zu vertreten, aber sie bleiben Regierungsakte des Königs, aus dessen Entschliessungen sie hervorgehen, und der seine Willensmeinung durch sie verfassungsmässig ausdrückt. Es ist deshalb nicht zulässig und führt zur Verdunkelung der verfassungsmässigen Rechte des Königs, wenn deren Ausübung so dargestellt wird, als ob sie von den dafür verantwortlichen jedesmaligen Ministern und nicht von dem Könige selbst ausginge. Die Verfassung Preussens ist der Ausdruck der monarchischen Tradition dieses Landes, dessen Entwicklung auf den lebendigen Beziehungen seiner Könige zum Volke beruht. Diese Beziehungen lassen sich auf die vom Könige ernannten Minister nicht übertragen, denn sie knüpfen sich an die Person des Königs. Ihre Erhaltung ist eine staatliche Notwendigkeit für Preussen. Es ist deshalb Mein fester Wille, dass sowohl in Preussen wie in den gesetzgebenden Körpern des Reichs über Mein und Meiner Nachfolger verfassungsmässiges Recht zur persönlichen Leitung der Politik Meiner Regierung kein Zweifel gelassen und der Meinung stets widersprochen werde, als ob die in Preussen jederzeit bestandene und durch Art. 43 der Verfassung ausgesprochene Unverletzlichkeit der Person des Königs oder die Notwendigkeit verantwortlicher Gegenzeichnung Meinen Regierungsakten die Natur selbständiger königlicher Entschliessungen benommen hätte. Es ist die Aufgabe Meiner Minister, Meine verfassungsmässigen Rechte durch Verwahrungen gegen Zweifel und Verdunkelung zu vertreten; ein Gleiches erwarte Ich von allen Beamten, welche Mir den Amtseid geleistet haben."

Neben der Verantwortlichkeit für alle Regierungsakte des Monarchen trifft den Minister als den obersten Leiter des ihm zugeteilten Verwaltungszweiges und als Spitze des gesamten Behördensystems auch noch die unbedingte Verantwortlichkeit für alle innerhalb seines Amtsbereichs erledigten Geschäfte. Infolge dieser ungeheueren Verantwortlichkeit des Ministers ist seine Stellung im Staatswesen eine viel unabhängigere und freiere als die aller übrigen Beamten. Im Gegensatz zu ihnen handelt der Minister vollkommen selbständig, er untersteht keinem Befehle. Er macht sich keiner Insubordination schuldig, wenn er einen Befehl seines Souveräns nicht ausführt. Er ist berechtigt und unter Umständen sogar verpflichtet, seine Mitwirkung zu einem nach seiner Ansicht dem Staatswesen gefährlichen und schädlichen Regierungsakte zu versagen und kann jederzeit sein Amt aufgeben, wenn er die damit verknüpfte Verantwortlichkeit nicht mehr übernehmen will.

§ 8.

Einteilung und Arten der Ministerverantwortlichkeit.

Die Einteilung der verschiedenen Arten der Ministerverantwortlichkeit ist sehr mannigfach und durchaus nicht nach einheit-

lichen Gesichtspunkten geordnet. Fast jeder Schriftsteller hat ein anderes Prinzip der Einteilung und dementsprechend andere Bezeichnungen. Man spricht von administrativer, disziplinärer, gerichtlicher, historischer, juristischer, konstitutioneller, kriminalistischer, moralischer, rechtlicher, parlamentarischer, politischer, publizistischer, spezieller, staatsrechtlicher, strafrechtlicher und zivilrechtlicher Ministerverantwortlichkeit. Diese verschiedenen Bezeichnungen bedeuten keineswegs Gegensätze; sie sind meist nur verschiedene Ausdrucksweisen für eine und dieselbe Art der Ministerverantwortlichkeit. Den Begriff, den der eine Schriftsteller beispielsweise mit der „konstitutionellen" Ministerverantwortlichkeit verbindet, verbindet der andere mit der „besonderen" oder „strafrechtlichen" oder „gerichtlichen" oder „juristischen". Was der eine „publizistische" Verantwortlichkeit nennt, bezeichnet der andere als „parlamentarische" oder „politische". Andererseits kommt es auch vor, dass Schriftsteller dieselben Ausdrücke in ganz verschiedenem Sinne verstehen. Dies ist z. B. der Fall bei der Bezeichnung der Ministerverantwortlichkeit als einer „politischen" oder als einer „strafrechtlichen". Es würde über den Rahmen unseres Themas hinausgehen, wollten wir hier alle diese teils unklaren und mehrdeutigen Bezeichnungen durchgehen und in Gegensatz zu einander zu setzen suchen.[35]) Hier soll nur ein Ueberblick über die gegensätzlichen Arten der Ministerverantwortlichkeit und eine passende Einteilung derselben gegeben werden.

Die Ministerverantwortlichkeit ist besonderer Art. Sie ist darum vor allem streng zu unterscheiden von der gewöhnlichen staatsdienerlichen Verantwortlichkeit, die den Minister wie jeden anderen Beamten trifft. Diese ist aber eine dreifache, eine zivilrechtliche, eine strafrechtliche und eine disziplinäre. (Vgl. Laband I S. 468 und Rehm, Allg. Staatsl. II, S. 326.) Kraft der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit unterliegt der Minister den vermögensrechtlichen Schadenersatzansprüchen des Staates, kraft der strafrechtlichen der Strafgewalt. Eine disziplinäre Verantwortlichkeit gibt es beim Minister nicht, denn das Wesentliche für das Disziplinarverfahren ist das Vorhandensein einer Gewalt, die von einer vorgesetzten Behörde ausgeübt wird. Die staatsrechtliche Stellung des Ministers besteht aber gerade darin, dass er allein von allen Beamten eine solche vorgesetzte Behörde nicht hat.

Ferner muss hier ausscheiden die sogenannte moralische Verantwortlichkeit. Hierunter versteht man die Verantwortlichkeit vor der öffentlichen Meinung und, als ihrer Hauptträgerin, vor der Presse. Auch sie ist nicht charakteristisch für den Minister. Sie steht in keiner Beziehung zur ministeriellen Stellung. Das Urteil dieses Gerichtshofes trifft jeden, den Niedrigsten wie den Höchsten. selbst denjenigen, der gesetzlich für unverantwortlich erklärt ist.

---

[35]) Vgl. in dieser Beziehung: v. Frisch S. 147 ff.; Samuely S. 3; Lucz S 7; Maurer S 10 ff.

Wie schon angedeutet, unterliegt der Minister in allen den genannten Fällen der Verantwortlichkeit genau so wie jeder andere Beamte des Staates. Aber gerade weil diesen Arten von Verantwortlichkeit alle Beamten ohne Ausnahme unterworfen sind, machen sie nicht die eigentliche Ministerverantwortlichkeit aus. Sie besitzen nicht das der Ministerverantwortlichkeit Eigentümliche, das sie von aller anderen Verantwortlichkeit Unterscheidende. Der Unterschied zwischen der Verantwortlichkeit, welche für alle Beamten besteht, und der Ministerverantwortlichkeit liegt hauptsächlich darin, dass für die Gesetzmässigkeit ihrer amtlichen Handlungen die Beamten nur ihren Vorgesetzten und in letzter Instanz dem Monarchen, die Minister dagegen ausser dem Monarchen auch der Volksvertretung verantwortlich sind.

Für die Einteilung der Ministerverantwortlichkeit ist entscheidend, ob an ein bestimmtes Handeln des Ministers r e c h t l i c h e Nachteile geknüpft sind oder nicht.[36]) Demgemäss teilt man die Ministerverantwortlichkeit praktischerweise ein in eine rechtliche und eine parlamentarische.[37]) Unter der r e c h t l i c h e n Verantwortlichkeit (auch staatsrechtliche, juristische, gerichtliche und konstitutionelle genannt) versteht man diejenige Ministerverantwortlichkeit, die durch förmliche Anklage von der Volksvertretung geltend gemacht werden kann. Diese Auffassung vertraten auch die meisten Abgeordneten im konstituierenden Reichstag von 1869. So sagte der Abgeordnete Frhr. v. Vincke (Betzold I, S. 701): „Wollen Sie die juristische (rechtliche) Verantwortlichkeit haben, so müssen Sie — das würde für jede juristische Verantwortlichkeit das notwendige Substrat sein — zunächst einmal (wie das in der preussischen Verfassung versucht, aber nicht gelungen ist) in die Verfassung hineinsetzen, welche Verbrechen eines Ministers denn überhaupt eine solche Verantwortlichkeit im juristischen Sinne konstituieren

---

[36]) Einen eigentümlichen Einteilungsgrund hat v. Frisch (S. 152 ff.) gefunden. Er teilt die Ministerverantwortlichkeit nach dem Forum, vor dem sich der Minister zu verantworten hat. Diese Einteilung ist aber undurchführbar, da nach der einen Verfassung sämtliche Vergehen der Minister vor dem Staatsgerichtshofe abgeurteilt werden sollen, nach der anderen dagegen nur bestimmte, in der Verfassung ausdrücklich bezeichnete. Eine treffliche Kritik und Widerlegung dieser Einteilungsmethode finden wir bei Passow S. 2, Anm. 1.

[37]) Gegen diese Einteilungsmethode wendet sich besonders Anschütz in der 6. Aufl. von G. Meyers Lehrbuch S. 683, Anm. 2, indem er ausführt, die parlamentarische Verantwortlichkeit — von ihm politische genannt —, als deren Inhalt die „Pflicht, die Zweckmässigkeit der Massregeln dem Parlamente gegenüber zu vertreten" zu bezeichnen sei, beruhe auf R e c h t s s ä t z e n und sei deshalb eine R e c h t s p f l i c h t, deren Erfüllung auch durch Rechtsmittel — wenn auch nicht überall durch das besondere Institut der Ministeranklage — gesichert sei. Diese Auffassung widerspricht aber keineswegs unserer Einteilung. Anschütz beurteilt die Begriffe „rechtliche" und „parlamentarische" Verantwortlichkeit eben danach, ob die Verantwortlichkeit auf Rechtssatz beruht; für uns ist dagegen entscheidend, ob die Ministerverantwortlichkeit durch förmliche Anklage geltend gemacht werden kann oder nicht.

und ihn einer Anklage vor irgend einem Reichsgerichte aussetzen sollen.“ Aehnlich drückten sich die Abgeordneten Grumbrecht (Bez. I S. 684) und Weber (Bez. I S. 689) aus. Eine andere Ansicht vertrat Lasker (Bez. I S. 691): „Die Verantwortlichkeit fängt,“ so führte er aus, „viel früher an, sie besteht in dem Satz: Ist es Prinzip der Verwaltung, dass eine höchste Entscheidung ergehen kann, welche nicht kritisiert werden darf, welche bloss darin ihre Berechtigung findet, weil sie erlassen worden ist, oder ist es Prinzip der Verwaltung, dass jede Ausführung, jede Massregel ohne Unterschied vor dem Gesetz sich muss prüfen lassen und da muss bestehen können? Das ist die eigentliche Bedeutung der juristischen Verantwortlichkeit.“ Uebrigens herrscht über die juristische Natur der rechtlichen Verantwortlichkeit ebenfalls lebhafter Streit. Die einen (Mohl, Verantwortlichkeit, S. 28 ff.; Pistorius S. 182 ff.; Preuss S. 436) erklären diese Verantwortlichkeit für eine strafrechtliche, die anderen (Samuely S. 86 ff.; Herm. Schulze, D. St. R. I, S. 301) für eine disziplinäre. Auf diese Streitfrage hier näher einzugehen, erübrigt, da, wie wir unten sehen werden, eine rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters nicht besteht. (Vgl. unten S. 46 ff.)

Die Fälle selbst, die die rechtliche Ministerverantwortlichkeit umfassen, sind sehr verschieden bestimmt, indem man bald Verfassungs- und Gesetzesverletzungen, bald Pflichtverletzungen (Missregierung) überhaupt darunter begreift.

Die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit[38]) ist die Verantwortlichkeit vor der Volksvertretung selbst. Sie besteht mangels besonderer Bestimmung, und zwar in der öffentlich-rechtlichen Pflicht der Minister, in den Sitzungen der Kammern persönlich oder durch Stellvertreter zu erscheinen, jederzeit Rede zu stehen und die nötigen Aufschlüsse und Auskünfte zu erteilen, ihre Massregeln und Handlungen und deren Recht- und Zweckmässigkeit vor denselben zu vertreten, überhaupt ihre Anschauungen mit denen der Volksvertretung, mit den Interessen und Bedürfnissen des Landes in Einklang zu bringen. „Die Minister haben die Pflicht zum Selbstzeugnis über amtliche Angelegenheiten.“ (Rehm, Allg. Staatsl. II S. 328.) Gegenüber der allgemeinen moralischen Verantwortlichkeit erhält diese Art der Ministerverantwortlichkeit ihre Richtung dadurch, dass die Handlungen der Minister in den Kammern Gegen-

[38]) Viele Schriftsteller unterscheiden innerhalb der nicht durch förmliche Anklage geltend zu machenden Ministerverantwortlichkeit noch zwischen einer „politischen“ und „parlamentarischen“ Verantwortlichkeit, indem sie die parlamentarische nur als einen Teil der politischen anerkennen. Während erstere nur die Verantwortlichkeit vor den Kammern umfasse, bedeute die politische Verantwortlichkeit eine Unterwerfung der Minister bezüglich ihres politischen Verhaltens unter die öffentliche Beurteilung und Kritik und die Tragung der Folgen, die eventuell daraus entstehen könnten. (Vgl. Passow S. 2; Pistorius S. 2.) Diese hier als politische bezeichnete Verantwortlichkeit ist aber im Grunde nichts anderes als die „moralische, der nicht nur die Minister, sondern alle Beamten, überhaupt jeder, der sich am öffentlichen und politischen Leben beteiligt, unterworfen sind.“ (Vgl. G. Meyer S. 684 Anm. III.)

stand politischer Kämpfe, von Interpellationen, Angriffen gegen einen Regierungsakt werden, Abstimmungen veranlassen, welche dem Minister zeigen, dass er das Vertrauen des Volkes nicht mehr besitzt, Aussprüche der Missbilligung einer Handlung oder selbst Beschwerden herbeiführen. (Mittermaier im Ausschussbericht S. 145.)

Diese parlamentarische Ministerverantwortlichkeit ist in unserm heutigen Staatswesen durchaus nicht zu unterschätzen. Während ursprünglich in allen konstitutionellen Ländern nur auf die rechtliche Ministerverantwortlichkeit Wert gelegt wurde, und als das ersehnte Ideal, als der „Schlussstein der konstitutionellen Einrichtungen" gepriesen wurde, galt die parlamentarische Verantwortlichkeit als praktisch völlig wertlos. Dass dem aber in Wirklichkeit nicht so ist, das hat gerade England, das klassische Land des Konstitutionalismus, gezeigt. Hier sehen wir, wie im Laufe der Jahrhunderte die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit in allmählicher Entwickelung den Sieg über die rechtliche Ministerverantwortlichkeit davongetragen hat. Nachdem in England Jahrhunderte hindurch die rechtliche Verantwortlichkeit durch die „Bill of attainder" oder durch „impeachment" verwirklicht wurde, trat seit Mitte des 18. Jahrhunderts mit der allmählichen Ausbildung des parlamentarischen Regierungssystems die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit in den Vordergrund. Die letzte Ministeranklage fand im Jahre 1806 gegen den 1. Lord der Admiralität, Melville, wegen grober Verbrechen und Vergehen statt. (Mohl, Verantwortlichkeit, S. 696 ff.) Seitdem genügt in England die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit allein. Ein Misstrauensvotum des Unterhauses genügt, um ein ganzes Parlament zu stürzen. Und wo die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit gut funktioniert, d. h. wo es die Regierung als ihre Pflicht anerkennt, auf Grund von Interpellationen Rechenschaft zu geben, und wo die Kammern durch ein Misstrauensvotum die Minister zum Rücktritt zwingen können, da ist eine rechtliche Ministerverantwortlichkeit tatsächlich überflüssig.

2. Kapitel.

Die Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters.

§ 9.

Die juristische Natur

a) der Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Wie jeder, der ein Amt verwaltet, für die gewissenhafte Ausübung desselben vor der öffentlichen Meinung verantwortlich ist, so ist auch der Reichskanzler für sein Tun und Lassen als Minister des deutschen Reiches der allgemeinen Kritik des Volkes, insbesondere der oft viel schwerer wiegenden Kritik der Presse ausgesetzt.

Ausser dieser allgemeinen moralischen Verantwortlichkeit trifft den Reichskanzler noch eine besondere Art von Verantwortlichkeit, die seiner Reichsbeamtenqualität entspringt. Nach § 13 des R. B. G. vom 31. Mai 1873 ist nämlich jeder Reichsbeamte für die Gesetzmässigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit ist eine dreifache: eine zivilrechtliche, eine strafrechtliche und eine disziplinarrechtliche (vgl. auch oben S. 37). Obwohl die Bestimmung des § 13 auch auf den Reichskanzler Anwendung findet, so erscheint es wegen der hervorragenden Stellung des Reichskanzlers doch fraglich, ob der Reichskanzler sämtlichen drei Arten von Verantwortlichkeit unterworfen sein kann. Zweifellos ist der Reichskanzler als Reichsbeamter zivil- und strafrechtlich verantwortlich. Wie jeder andere Reichsbeamte kann auch der Reichskanzler zivilrechtlich aus §§ 839—841 B. G. B. wegen unerlaubter Handlungen als Beamter schadensersatzpflichtig gemacht werden, und ebenso kann er wegen eines strafbaren Delikts aus §§ 331—359 St. G. B. vor den Strafgerichten zur Verantwortung gezogen werden. (Vgl. Hensel-Annalen 1882 S. 7; Laband I S. 468; Meixner S. 3, Carl Schulze S. 35; Blumenfeld S. 41.) Nicht so unzweifelhaft ist es, ob der Reichskanzler als Reichsbeamter auch disziplinarrechtlich verantwortlich ist. Die disziplinarischen Rechtsfolgen eines Beamten beruhen auf der staatlichen Natur des Beamtenverhältnisses (Laband I S. 468), auf dem Gewaltverhältnis zwischen Staat und Staatsdiener. Das Wesen des Disziplinarverfahrens besteht demnach in dem Vorhandensein einer Gewalt, die von einer vorgesetzten Dienstbehörde ausgeübt wird. Die staatsrechtlich ausgezeichnete Stellung des Reichskanzlers besteht nun aber gerade darin, dass er allein von allen Reichsbeamten eine solche vorgesetzte Dienstbehörde nicht hat. Der Reichskanzler ist selbst die höchste Reichsbehörde, er hat nicht einmal gleichgestellte Beamte — vom Statthalter natürlich abgesehen — neben sich. Es fehlt also hier in der Tat an einer Behörde, die eine Disziplinargewalt über den Reichskanzler ausüben könnte.

Trotzdem hält die Mehrzahl der Schriftsteller, so Hensel (S. 55), Rosenberg (Reichskanzler S. 21), Anschütz (Encycl. S. 556) und Meixner (S. 3), an einer disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers fest. Auch der Reichskanzler begeht nach ihrer Ansicht, wenn er verfassungs- oder gesetzwidrig handelt, ein Dienstvergehen und hat die Disziplinarbestrafung verwirkt. Jedoch trete bezüglich der in Frage kommenden Bestimmungen der §§ 73—119 des R. B. G. insofern eine Modifikation ein, als an Stelle der obersten Reichsbehörde der Kaiser zu setzen sei, entsprechend den Vorschriften des § 376 der C. P. O. und des § 39 der St. P. O.

Dieser Ansicht gegenüber wendet Reichard (S. 42) ein, es könne von einem Disziplinarverfahren gegen den Reichskanzler keine Rede sein. Der Kaiser sei keine vorgesetzte Behörde des Kanzlers, denn er sei nicht Beamter, sondern Organ des Reichs. Daher könne er dem Reichskanzler auch keine Geldstrafe für eine

Pflichtwidrigkeit auferlegen, oder ihm einen Verweis oder eine Warnung zuteil werden lassen. Es könne also mangels einer vorgesetzten Dienstbehörde das im Reichsbeamtengesetz vorgesehene Disziplinarverfahren auf den Reichskanzler überhaupt keine Anwendung finden. Es verhalte sich beim Reichskanzler ebenso wie bei jedem Minister, gegen den ein Disziplinarverfahren nicht stattfinden könne, weil er der höchste Beamte sei. Diese Ansicht Reichards ist richtig. Wenn auch die Disziplin des Reichskanzlers ausschliesslich in den Händen des Kaisers ruht, wenn auch bei ihm die Entscheidung über etwa zu ergreifende Massregeln im Falle einer Disziplinierung des Reichskanzlers liegt, so ist dies kein Grund, den Kaiser an die Stelle der höchsten Behörde zu setzen. Weder die R. V. noch das R. B. G. enthalten eine einzige Bestimmung, die eine solche Modifikation rechtfertigte. Wenn in der C. P. O. und St. P. O. an einzelnen Stellen darauf verwiesen ist, dass an Stelle der vorgesetzten Dienstbehörde der Kaiser zu treten habe, so rechtfertigt dies noch keineswegs den Schluss, dass es im Staatsrecht auch so sein soll. Vielmehr spricht die Tatsache, dass das R. B. G. eine solche Bestimmung nicht enthält, mehr für die entgegengesetzte Ansicht.

Wenn es demnach ein Disziplinarverfahren gegen den Reichskanzler nicht geben kann, so gibt es doch gleichsam einen Ersatz dafür. Dieser besteht in dem Recht des Kaisers, den Reichskanzler jederzeit, auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit, zu entlassen oder einstweilen in den Ruhestand zu versetzen.[39])

Diese freie Entlassungsbefugnis des Kaisers wird auch bei dem Reichskanzler, wie G. Meyer (S. 688) richtig betont, in der Regel schon denselben Zweck erfüllen, dem das Recht der disziplinären Entlassung von Staatsbeamten dient.

Ausser diesen bisher betrachteten Arten von Verantwortlichkeit trifft den Reichskanzler als Reichsminister noch eine besondere Verantwortlichkeit, die eigentliche Ministerverantwortlichkeit. Sie ist im Art. 17 der R. V. begründet, wo es heisst: „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ Es gilt nun, die rechtliche Natur dieser Verantwortlichkeit festzustellen.

Wir haben oben in §§ 7 und 8 die Grundbegriffe und Arten der Ministerverantwortlichkeit kennen gelernt. Dabei haben wir stillschweigend vorausgesetzt, dass wir eine konstitutionelle Mo-

[39]) Jellinek, „Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie“ in Grünhuts Zeitschrift Band 10, S. 304 ff., bezeichnet diese Verantwortlichkeit als die administrative und bemerkt hierzu: sie bilde gegenüber der parlamentarischen Verantwortlichkeit die eigentliche Grundlage des Ministerialsystems, und ihre praktische Konsequenz bestehe in der grösstmöglichen Stärkung der vollziehenden Gewalt, in der Freiheit der Aktionen für den dirigierenden Staatsmann, in dem unbedingten Gehorsam innerhalb des Ressorts und in der strikten Unterordnung der Beamten unter seinen Willen. (Näheres siehe bei Laband I, S. 373, Anm. 2.)

narchie vor uns haben. Unzweifelhaft ist aber unser Deutsches Reich keine konstitutionelle Monarchie, ebensowenig wie der Kaiser Monarch des Reiches ist. (Laband I, S. 215; Meixner S. 20.) Es taucht darum hier zunächst die Frage auf, ob die oben entwickelten Grundsätze über die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien auch auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers Anwendung finden können. Das Deutsche Reich ist ein Bundesstaat, ein aus einer Anzahl selbständiger konstitutioneller Monarchien und drei freien Städte zusammengesetztes Staatsgebilde, eine „Korporation des öffentlichen Rechts", deren Mitglieder die einzelnen deutschen Staaten bezw. deren Landesherren als Vertreter derselben sind. (Laband I, S. 228.) In dieser öffentlich-rechtlichen Korporation ist der Kaiser dasjenige Organ, welches man bei Privatkorporationen den Vorstand und Direktor nennt. (Laband I, S. 229.) Der Kaiser vertritt die Korporation nach aussen hin und handelt für sie; er hat die Reichsgeschäfte zu führen und hält die Tätigkeit der Organe des Reiches im Gange und reguliert sie. Dem Kaiser liegt die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze ob. Er ernennt und entlässt den Reichskanzler nach freiem Willen und übt dadurch den bestimmenden Einfluss auf die innere und äussere Politik des Reiches aus. Er ernennt die übrigen Reichsbeamten und kann selbständig Reichsbehörden organisieren, soweit dazu nicht finanzielle Mittel erforderlich werden. Er ist der Verwalter der Machtmittel des Reichs und hat den Oberbefehl über Heer und Marine. Trotz diesen weitgehenden Befugnissen ist der Kaiser frei von jeglicher konstitutioneller Verantwortlichkeit sowohl dem Bundesrat als dem Reichstag gegenüber, indem nämlich Art. 17 der R. V. bestimmt, dass alle Anordnungen und Verfügungen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Wenn man sodann berücksichtigt, dass die deutsche Kaiserwürde an der Krone Preussens haftet, dass der König von Preussen aber verfassungsmässig Monarch ist, und dass er unabsetzbar und niemandem untertan ist, so wird man zugeben müssen, dass „dem Kaiser Macht und Wesentheit eines wahrhaft monarchisch-kaiserlichen Hauptes gegeben ist" (Lasker im konst. Reichstag, Betzold I S. 695), dass die Stellung des Kaisers der eines unverantwortlichen Monarchen äusserst nahe gerückt ist, dass das Deutsche Reich äusserlich den Anschein einer Monarchie erweckt, in welcher der Kaiser der unverantwortliche Monarch, und der Reichskanzler sein verantwortlicher Minister sind.[40]) Wir können deshalb auch ohne Bedenken

[40]) Ebenso Binding S. 12; Laband I, S. 229 f.; vgl. auch die Aeusserung des Abgeordneten Planck im konstituierenden Reichstag (Bezold I, S. 675): „Man hat gesagt, dass alle diese Gründe nur auf die Monarchie passen, nicht aber auf einen Bund, mit dem wir es zu tun haben . . . Sollte das nicht wirklich nur ein Verstecken hinter Worten sein? Wir haben es hier allerdings gewiss nicht mit einer konstitutionellen Monarchie, sondern mit einem Bunde zu tun, aber wir haben doch tatsächlich hier in der Verfassung eine grosse Reihe von Regierungsbefugnissen, die dem Präsidium übertragen sind, und das Präsidium steht nicht bei einem Direktorium oder

die in §§ 7 und 8 entwickelten Grundsätze über die Ministerverantwortlichkeit auf das Regierungssystem des Deutschen Reiches anwenden. (Vgl. Pistorius S. 205; Meixner S. 20 f.)

Wie wir schon sagten, ist die eigentliche Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers in Art. 17 der R. V. begründet. Ausser Art. 17 haben wir keinen einzigen Artikel der R. V., der von der Verantwortlichkeit des Kanzlers spricht. Infolgedessen finden wir daselbst auch keine Bestimmungen darüber, wie die Verantwortlichkeit geltend gemacht werden muss, welches Verfahren dabei zu beobachten ist und welche Strafen etwa zu verhängen sind. Auch stellt Art. 17 im Gegensatz zu Art. 61 der preuss. Verfassung kein Gesetz zur Regelung dieser Fälle in Aussicht. Zwar hatte der Abgeordnete v. Benningsen bei den Verhandlungen im konst. Reichstag ein Amendement eingebracht, in dem die Bestimmung enthalten war, dass „durch ein besonderes Gesetz die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt werden sollte"; doch fand dieser Passus nicht Eingang in die Verfassung. (Sten. Ber. S. 403.) Ebenso wenig wie in der R. V. ist über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und das zu beobachtende Verfahren Näheres aus Spezialgesetzen, insbesondere aus dem Reichsbeamtengesetz vom 31. Mai 1873 zu entnehmen, wenngleich dies letztere auch über die Geltendmachung der dienstlichen Verantwortlichkeit aller sonstigen Reichsbeamten in den §§ 72 ff. erschöpfende Anordnungen trifft. Für den Reichskanzler können aber diese Bestimmungen, wie wir oben ausgeführt haben, keine Anwendung finden. Es bleibt darum der Staatsrechtswissenschaft überlassen, die vom Gesetzgeber unterlassene Interpretation des Art. 17 und die Ableitung der daraus folgenden Rechtssätze vorzunehmen.

Naturgemäss hat die kurze Bestimmung des Art. 17 in der Staatsrechtswissenschaft die verschiedenartigste Auffassung über die rechtliche Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zutage gefördert. Die mannigfachsten sich widersprechendsten Lehren sind über den rechtlichen Charakter der Verantwortlichkeit aufgestellt worden, ohne dass das Problem bisher in befriedigender Weise gelöst wäre. Im wesentlichen stehen sich drei Ansichten über die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber. Die erste Gruppe von Schriftstellern (Haenel, in der Reichstagssitzung v. 9. März 1878, sten. Ber. S. 407; Herm. Schulze, D. St. R. II, S. 93; Zorn I, S. 258; Preuss S. 435 ff.; G. Meyer S. 691; v. Held S. 138 f.; Rosenberg, Reichskanzler, S. 29; v. Frisch S. 315 und v. Kirchenheim S. 313) bezeichnet die Verantwortlichkeit des

---

einem Präsidenten, sondern bei Seiner Majestät dem König von Preussen. Dieser hat das Präsidium zu führen. Alle Gründe also, die dagegen sprechen, dass man die Krone in konstitutionellen Staaten direkt und unmittelbar den Parteien gegenüber mit der Verantwortlichkeit belastet, treffen auch hier völlig zu." (Ebenso v. Wächter in derselben Sitzung, Bez. I, S. 678.)

Reichskanzlers als eine „rechtliche". Eine zweite Gruppe (Seydel, Komm. 1. Aufl., S. 129; Hensel, Annalen 1882, S. 53; Reichensperger-Krefeld in der Reichstagssitzung v. 9. März 1878, sten. Ber. S. 408 und v. Vollmar in der Sitzung v. 20. Januar 1903, sten. Ber. S. 7420) verneint das Vorhandensein einer Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers gänzlich und bezeichnet die Bestimmung des Art. 17 als eine Redensart, als eine „Phrase, für welche der Schöpfer der Verfassung die moralische Verantwortlichkeit ablehnen möge." Eine dritte Ansicht (Laband I, S. 381; Joël, Annalen 1878, S. 410; Mohl, R. St. R., S. 396; Geffken S. 91; v. Rönne, Preuss. St. R. I, Abt. 2, S. 606; D. St. R. I, S. 297; Pistorius S. 203; John S. 779; Passow S. 63, 73; Reichard S. 45; v. Benningsen in der Sitzung v. 5. März 1878, sten. Ber. S. 329 ff.) nimmt eine vermittelnde Stellung ein. Sie bezeichnet die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als eine „parlametarische", „politische", „konstitutionelle". Sehen wir uns nun einmal diese verschiedenen Theorien etwas näher an!

Hänel, der Hauptvertreter der r e c h t l i c h e n Verantwortlichkeit, sagte in der Reichstagssitzung vom 9. März 1878 (Sten. Ber. S. 407), indem er sich gegen die parlamentarische Natur der Kanzlerverantwortlichkeit wandte: „Es ist in der gestrigen und in früheren Debatten zu wiederholten Malen gesagt worden, dass die Verantwortlichkeit, die unsere R. V. bisher an den Reichskanzler anknüpft, lediglich eine historisch-politische sei oder, wie man sich sogar ausgedrückt hat, nur eine moralische. Hiergegen muss ich entschieden Widerspruch erheben. Was in einer Verfassungsurkunde steht und bestimmt wird, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses; die Verantwortlichkeit ist eine juristische und rechtliche nach unserer Verfassung, nicht bloss eine moralische. Wir haben darauf ein wohlerworbenes Recht, und dem steht eine ganz bestimmte juristische Pflicht gegenüber. Ganz allein kann sich die Frage darum handeln, welche Rechte uns bereits jetzt für die Durchführung dieser Verantwortlichkeit gegeben sind; die mögen in diesem Augenblick noch begrenzt sein, sie sind in der Verfassung in einer gewissen Beschränkung ausdrücklich anerkannt. Ich erinnere Sie an die Verpflichtung der Rechnungslegung von seiten der Reichsregierung und unseres Rechts der Decharge, in der Tat nur ein Mittel, um die Verantwortlichkeit, die uns garantiert ist, in einer bestimmten Form zur Geltung zu bringen. Und ich gehe darin weiter: Wenn die Verfassung uns einmal sagt: eine derartige Verantwortlichkeit der Reichsbehörde gegenüber dem Reichstag besteht, so gibt die Verfassung auch die Zusicherung, uns diejenigen Mittel, die zur Durchführung dieser Verantwortlichkeit dienlich sind, nicht vorzuenthalten. Darum sage ich: der Satz, den der Abgeordnete Reichensperger in seinem Amendement ausdrücklich aussprechen wollte, die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Vertreter soll durch ein Gesetz geregelt werden, der Satz ist bereits implicite in der Verfassung enthalten." Aehnlich drückt sich Herm. Schulze in seinem Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (II S. 93) aus, indem er sagt: „Es ist an-

zunehmen, dass jeder Artikel einer Verfassung einen Rechtssatz aussprechen will und wirklich ausspricht. Sätze der Moral und Politik gehören in keine Verfassungsurkunde. Daher ist auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nach der Verfassung als eine rechtliche anzusehen. Es besteht eine Rechtspflicht desselben, über jeden Punkt, welcher in seine Amtstätigkeit fällt, dem Reichstag Rechenschaft abzulegen . . . Wenn der Reichskanzler aber Rechenschaft abzulegen verweigert, so hat der Reichstag allerdings kein Rechtsmittel, ihn dazu zu zwingen. Seine Verantwortlichkeit hat daher ganz dieselbe Bedeutung wie in der preussischen Verfassung die der Minister, wo es der Volksvertretung ebenfalls an jedem Rechtsmittel, besonders an der Möglichkeit, eine Ministeranklage durchzuführen, gebricht. Hier wie dort ist die Ministerverantwortlichkeit ein Rechtssatz, aber eine lex imperfecta, wie es deren im Gebiete des öffentlichen Rechts so manche gibt". Dieser Auffassung schliesst sich auch Preuss (S. 435 ff.) an. Seine Ausführungen sind insofern bemerkenswert, als sie uns deutlich die Gesichtspunkte vor Augen führen, von denen aus die Vertreter der rechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers das Verantwortlichkeitsproblem betrachten. Die fehlende Erzwingbarkeit beeinträchtigt, so führt er aus, die Rechtsnatur der Verantwortlichkeit in keiner Weise. Denn die Erzwingbarkeit sei zwar gleich der Positivierung das Ziel der Rechtsentwicklung, aber — so wenig wie jene — eine essentiale des Begriffs „Recht". Entscheidend für die Natur des Rechts sei der ihm immanente Drang nach Positivierung und Erzwingbarkeit, jedoch nicht die schon geschehene Erfüllung dieses Dranges. Ferner sei die staatsrechtliche Verantwortlichkeit, und zwar als eine rechtliche, schon dann vorhanden, sobald sie in der Verfassung ausgesprochen sei. Die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit im eigentlichen Sinne sei von der Ministeranklage — ein nach seiner Ansicht nach allen Seiten hin besonders normiertes Strafverfahren — wohl zu unterscheiden. Diesen Standpunkt vertreten auch v. Kirchenheim (S. 313), Zorn (I S. 258) und Rosenberg (Reichskanzler S. 29).

Wenn wir uns die Begriffsbestimmung, die Preuss über die rechtliche Verantwortlichkeit gibt, und die von den übrigen Vertretern der Theorie gebilligt wird, näher ansehen, so erkennen wir, dass die Anhänger dieser Lehre unter der rechtlichen Verantwortlichkeit etwas ganz anderes verstehen, als für gewöhnlich darunter verstanden wird. Die herrschende Lehre versteht unter rechtlicher Verantwortlichkeit eines Ministers diejenige Verantwortlichkeit, welche durch eine förmliche Anklage von der Volksvertretung geltend gemacht werden kann. (Vgl. oben S. 38 f.) Nach Ansicht der oben genannten Schriftsteller ist aber eine rechtliche Verantwortlichkeit schon dann vorhanden, sobald sie in der Verfassung ausgesprochen ist. Von diesem Gesichtspunkte aus kann allerdings die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als eine rechtliche bezeichnet werden. Aber ist es richtig, dass eine „rechtliche" Verantwortlichkeit schon dann vorhanden ist, sobald sie in der Verfassung steht?

Zweifellos ist richtig, dass die Erzwingbarkeit kein essentiale des Begriffs „Recht“ ist, dass es auch unerzwingbares Recht gibt. Ebenso richtig ist ferner, dass die Verfassung keine Sätze der Politik und Moral, sondern nur Rechtssätze ausspricht. Aber deshalb ist die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers noch keine rechtliche, weil sie nun auch in der Verfassung aufgenommen ist und deshalb in einem Rechtssatz ausgesprochen ist. Wenn dies richtig wäre, dann könnte über die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit niemals ein Zweifel auftauchen, sobald sie in der Verfassungsurkunde erwähnt ist. Denn sollte in einer Verfassung ausgesprochen sein, die Minister sind für die Handlungen des Staatsoberhauptes moralisch verantwortlich, so müsste doch nach jener Ansicht entgegen der klaren Bestimmung der Verfassung angenommen werden, dass die Minister rechtlich verantwortlich seien, weil ja die Verfassung von deren Verantwortlichkeit spricht. (Vgl. auch Reichard S. 44.)[41]) Diese Konsequenz wird auch tatsächlich von Frisch gezogen. Er sagt (S. 315): „Art. 17 will eine rechtliche Verantwortlichkeit aufstellen . . . Selbstverständlich ist die Verantwortlichkeit des Kanzlers auch eine politische. Auch diese ist immer eine rechtliche, indem die Pflicht des Ministers, Rechenschaft zu geben, eine Rechtspflicht ist.“ Einen ähnlichen Standpunkt vertritt G. Meyer (S. 691), indem er ausführt: Die Verantwortlichkeit ist grundsätzlich als eine rechtliche anzusehen . . . Doch fehlt es in Ermangelung näherer gesetzlicher Feststellung an jedem Mittel, die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers geltend zu machen. Der Reichskanzler trägt aber ausserdem kraft seiner ministeriellen Stellung eine politische Verantwortlichkeit und hat in Ausfluss derselben die Zweckmässigkeit der Regierungsmassregeln vor dem Reichstage zu vertreten.

Gerade in der Begründung von Frisch tritt der Fehler der Theorie von der rechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers deutlich hervor. Frisch erkennt an, dass die Verantwortlichkeit eine parlamentarische ist, hält aber diese parlamentarische Verantwortlichkeit für eine rechtliche, weil sie nach seiner Ansicht eine Rechtspflicht ist, und wir können, da eine Rechtspflicht nur auf einem Rechtssatz begründet sein kann, hinzufügen: weil sie auf einem Rechtssatz beruht. Wir sehen hieraus deutlich, zu welchen Folgen es führt, wenn man die Verantwortlichkeit eines Ministers schon dann als eine rechtliche auffasst, sobald sie in der Verfassungs-

[41]) Gegen diese Beweisführung hat sich neuerdings Bauer (S. 66 f.) gewendet, aber m. E. ohne Erfolg. Er meint, wenn einmal eine Verfassung die Bestimmung treffen sollte, der Minister ist moralisch verantwortlich, so könnte doch damit nur ausgedrückt sein, dass, obwohl diese Verfassung die Bestimmung von der Verantwortlichkeit der Minister aufstelle, doch im vorliegenden Falle von der Konstituierung einer rechtlichen Verantwortlichkeit abgesehen werde. Dies will mir vom Standpunkt der Verfechter der rechtlichen Verantwortlichkeit durchaus nicht einleuchten. Warum soll denn hier die Verantwortlichkeit, die doch auf einem Rechtssatz beruht, keine rechtliche sein?

urkunde ausgesprochen ist. Wir sehen, wie hier der Gegensatz zwischen der parlamentarischen und rechtlichen Verantwortlichkeit, der doch anerkanntermassen vorhanden ist, vollständig verschwindet.

Hänel (Sitzung vom 9. März 1878, sten. Ber. S. 407) und Herm. Schulze (D. St. R. II, S. 93) ziehen nun zum Beweise für die Richtigkeit ihrer Ansicht Art. 72 der R. V. heran, indem sie die Pflicht des Reichskanzlers, über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs dem Bundesrate und Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen, als eine aus der rechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers entspringende Rechtspflicht und das Recht zur Entlastung als ein infolge der rechtlichen Verantwortlichkeit wohlerworbenes Recht des Reichstags ansehen. In dieser bestimmten, wenn auch noch beschränkten Form sei, so führt Hänel aus, die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, die uns garantiert ist, bereits zur Geltung gebracht worden. Wenn eine derartige Verantwortlichkeit der Reichsbehörden gegenüber dem Reichstag bestehe, so wolle die Reichsverfassung uns auch diejenigen Mittel, die zur Durchführung dieser Verantwortlichkeit dienlich seien, nicht vorenthalten.

Diese Schlussfolgerung Hänels mag an und für sich richtig sein, die Bestimmung des Art. 72 beweist aber für die „rechtliche" Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gar nichts. Nirgends in der Verfassung finden wir eine Beziehung der Bestimmung des Art. 17 zu der des Art. 72 ausgesprochen, und es erscheint deshalb auch ziemlich willkürlich, die Pflicht des Reichskanzlers zur Rechnungslegung als einen Ausfluss der rechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, als eine bestimmte Form, in der die rechtliche Verantwortlichkeit bereits zur Geltung gebracht sei, zu bezeichnen. Wenigstens ist durch die Heranziehung des Art. 72 der rechtliche Charakter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in keiner Weise dargetan. Im Gegenteil spricht Art. 72 eher gegen als für eine rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Denn auch in Art. 72 ist dem Reichstag und Bundesrat ebenso wenig wie in Art. 17 ein Mittel in die Hand gegeben, die Pflicht des Reichskanzlers zur Rechnungslegung zu erzwingen. Auch hier fehlt es dem Reichstag an jeglicher Handhabe zur Durchführung seiner Rechte. Sehr richtig trat der Abgeordnete Reichensperger (Crefeld) dem Standpunkt Hänels in der Sitzung vom 9. März 1878 (Sten. Ber. S. 408) entgegen, indem er sagte: „Es scheint mir doch, dass dasjenige, was Hänel bisher als eine Art von Realisierung der Verantwortlichkeitsvorschrift, wie die Verfassung sie enthält, bezeichnet hat, unter diesen Begriff unmöglich subsumiert werden kann. Wenn die Verpflichtung besteht, ein Budget oder eine Rechnung vorzulegen, so ist das denn doch eine ganz gewöhnliche, selbstverständliche Verpflichtung. Aber wenn das nun nicht geschieht, wenn jener nicht entsprochen wird, und zwar von einem verantwortlichen Beamten nicht entsprochen wird, was geschieht dann weiter? Was kann geschehen? Dann stehen wir doch vor einer Wand. Ich

bin deswegen der Ansicht, dass man sich so leicht nicht trösten darf über den Mangel eines eigentlichen Verantwortlichkeitsgesetzes. Auf mich macht es, ehrlich gestanden, immer den Eindruck, wenn das Wort „Verantwortlichkeit" hier gebraucht, so stark betont wird, von allen Seiten her, von oben her und von unten her, als ob man sich mit Redensarten wechselseitig abfinde." (Vgl. auch hierzu Arndt, Reichs-St. R., S. 484, 682.)

Hänel selbst gibt an einer anderen Stelle (Studien II, S. 342) die Unmöglichkeit der Realisierung der von ihm behaupteten rechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu. Daraus schliesst er aber nicht, dass sie überhaupt nicht vorhanden ist, sondern er glaubt, dadurch den Nachweis liefern zu können, „dass das Recht und die Verfassung die Ausfüllung der klaffenden Lücke unabweisbar fordern." Diese Schlussfolgerung ist, wie Pistorius richtig hervorhebt (S. 204), keine zutreffende. Ebenso wenig wie die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine rechtliche sein kann, so lange nicht in der Verfassung gesagt ist, wegen welcher Rechtsverletzungen sie stattfinden, und welche Rechtsfolgen sie nach sich ziehen soll, ebenso wenig besteht eine verfassungsmässige Pflicht zur Erlassung eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes, wenn in der Verfassung nicht ausdrücklich ein solches Gesetz verheissen ist, und das ist nicht der Fall.

Im schroffen Gegensatz zu dieser Lehre Hänels steht eine zweite Theorie, die das Vorhandensein einer Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers durchaus verneint, sie als eine „P h r a s e", als eine „Redensart" bezeichnet. Einen Vertreter dieser Ansicht haben wir bereits kennen gelernt. Es ist dies der Abgeordnete Reichensperger, der bei der Widerlegung der Hänelschen Theorie in der bereits erwähnten Reichstagssitzung erklärte, „auf ihn mache es immer den Eindruck, wenn das Wort „Verantwortlichkeit" hier gebraucht werde, als ob man sich mit Redensarten wechselseitig abfinde." Denselben Standpunkt vertraten die Abgeordneten von Mallinckrodt in der Sitzung vom 9. Dezember 1878, welcher ausführte: „Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sieht der Unverantwortlichkeit eigentlich so ähnlich, wie ein Ei dem andern" (Bezold III, S. 335), und v. Vollmar in der Sitzung vom 20. Januar 1903 (Sten. Ber. S. 7422): „Die Verantwortlichkeit, wie sie zurzeit besteht, ist in der Tat nichts wert; sie steht lediglich auf dem Papier. Man nennt sie eine moralische, eben weil sie keine wirkliche ist und uns keine Möglichkeit gibt, sie mit Erfolg in Anspruch zu nehmen." In der Staatsrechtswissenschaft wird diese Theorie hauptsächlich von Seydel (Komm., 1. Aufl., S. 129) und Hensel (Annalen 1882, S. 53) vertreten.

Seydel sagte in der 1. Auflage seines Kommentars zur R. V. folgendes: „Wie ist nun der Reichskanzler verantwortlich? Nicht rechtlich, sondern moralisch. Fragen wir dann, für was der Reichskanzler bei den von ihm gegengezeichneten Anordnungen und Ver-

fügungen moralisch verantwortlich ist, so gibt uns dieser Artikel keine Antwort. Und fragen wir endlich, wem der Reichskanzler verantwortlich ist, so begegnen wir demselben Stillschweigen. Es sind dies auch ganz gleichgültige Dinge. Die moralische Verantwortlichkeit ist eben eine Phrase, für welche der Schöpfer der Verfassung die „moralische Verantwortlichkeit" mit Recht ablehnen mag." In der 2. Auflage hat Seydel seine Ansicht etwas genauer präzisiert. Wir lesen hierüber auf Seite 178: „Ich habe in der ersten Auflage dieses Kommentars die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, von der Art. 17 spricht, als Phrase bezeichnet. Man hat diesen Ausdruck zu stark gefunden. Ich gebe dies zu, sofern man den Ausdruck auf die ganze zweite Hälfte des Schlusssatzes bezieht. Art. 17 ist lex imperfecta nur hinsichtlich der Ministerverantwortlichkeit im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts, denn es fehlt an Vorschriften, die dem Reichstage eine Kanzleranklage ermöglichen würden."

Hensel, der sich der völlig negierenden Ansicht Seydels angeschlossen hat, begründet seine Auffassung über die Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers in folgender Weise: „Die Ministerverantwortlichkeit beruht auf dem Rechte der Volksvertretung, die Minister wegen Verfassungsverletzung, Bestechung, Verrat, Erpressung etc. bei einem besonderen Gerichtshofe, dem Staatsgerichshofe, anzuklagen. Wo dieses Recht der Volksvertretung nicht durch die Verfassung oder besondere Gesetze eingeräumt ist, kann auch von einer Ministerverantwortlichkeit im eigentlichen Sinne nicht gesprochen werden. Die Minister sind dann nur ebenso verantwortlich wie alle übrigen Beamten. Dass aber Art. 17 der R. V. für den Reichskanzler keine konstitutionelle Verantwortlichkeit, keine Ministerverantwortlichkeit im eigentlichen Sinne, begründet, bedarf nach den oben entwickelten Grundsätzen keiner weiteren Ausführung. Es kann demnach weder von einer parlamentarischen (politischen) noch von einer rechtlichen Ministerverantwortlichkeit die Rede sein, wie dies hinsichtlich jener auch aus der Ablehnung des Antrages des Abgeordneten Braun, wonach der Reichstag das Recht haben sollte, bei seinen Beratungen die Anwesenheit des Bundeskanzlers zu verlangen, zur Genüge hervorgeht. Vielmehr ist der Reichskanzler nur in dem Masse wie jeder andere Reichsbeamte für die Gesetzmässigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich."

Dass auch diese Ansicht nicht richtig sein kann, und dass der Zweck und Sinn der Bestimmung des Art. 17 ein anderer sein sollte, als lediglich eine Phrase, das lehrt uns ein Blick in die Verhandlungen des konstituierenden Reichstags. Hätte man keine Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers schaffen wollen, dann hätte es keiner Erwähnung derselben in der R. V. bedurft. Eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne einer konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit ist vorhanden. Sie ist ein fester wissenschaftlicher Begriff und schliesst ganz bestimmte Rechte und Pflichten des Reichskanzlers in sich. Hierzu gehört auch das Recht des

Reichstags, vom Reichskanzler über seine Amtstätigkeit Rechenschaft zu verlangen, und zwar kann er diese durch die verschiedenartigsten Mittel geltend machen: durch Kritiken, Resolutionen, Interpellationen, Adressen etc. Die Ablehnung des Amendements Braun, wonach der Reichstag das Recht haben sollte, bei seinen Beratungen die Anwesenheit des Bundeskanzlers zu verlangen, beweist nicht, wie Hensel (S. 54) behauptet, dass eine Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers im Sinne der konstitutionellen Theorie überhaupt nicht existiert. Denn aus den Beratungen geht deutlich hervor, dass das Amendement Braun nur deshalb abgelehnt wurde, weil es für überflüssig gehalten wurde.[42])

Es bleibt nun noch die dritte Gruppe von Schriftstellern übrig, das sind diejenigen, die die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als eine politische, als eine parlamentarische auffassen.

Ihr Hauptvertreter, Laband (I, S. 381), begründet seine Ansicht hierüber folgendermassen: „Die Verantwortlichkeit des Art. 17 der R. V. ist nicht zu einem Rechtsinstitut gestaltet, es fehlt an Anordnungen, worauf sie sich erstreckt, wer befugt ist, sie geltend zu machen, welches Verfahren dabei einzuhalten ist, welche Wirkungen mit ihr verknüpft sind. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist daher nur ein politisches Prinzip, das seiner Verwirklichung durch Rechtssätze noch harrt, welches aber doch als solches nicht wirkungslos ist, sondern die sog. politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründet. Die praktische Folge derselben besteht im wesentlichen darin, dass der Reichskanzler sich der politischen Notwendigkeit nicht entziehen kann, auf Angriffe gegen seine Geschäftsführung im Bundesrat und Reichstag Rede zu stehen."

Diese Lehre Labands ist vielfach, namentlich bei den Vertretern der rechtlichen Verantwortlichkeit, Gegenstand von Anfeindungen gewesen, besonders wegen des Ausdrucks „politisches Prinzip". Man hat (so Herm. Schulze, D. St. R. II, S. 93) Laband entgegengehalten, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sei nicht ein politisches Prinzip, sondern ein Rechtsinstitut, denn sie beruhe auf Art. 17 der R. V., die R. V. aber spreche nur Rechtssätze und keine Sätze der Politik aus. Dieser Vorwurf erscheint mir unbegründet, sofern Laband mit dem Ausdruck „politisches Prinzip" nichts anderes als den Gegensatz zu „Rechtsinstitut" andeuten will. Offenbar will Laband mit dem Ausdruck „politisches Prinzip" nur sagen, dass die Verantwortlichkeit nicht zu einem Rechtsinstitut ausgebildet sei, sondern dass nur das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in die Verfassung aufgenommen worden sei, und dies Prinzip sei ein politisches, insofern es nur die politische oder parlamentarische, nicht aber die rechtliche Verantwortlichkeit begründe.

[42]) Vgl. Graf Bismarck in der Sitzung vom 29. März 1867: „Ich halte diesen Zusatz eigentlich für überflüssig. Die Regierungen haben ja das grösste und dringendste Interesse, ihre Angelegenheiten beim Reichstage zu vertreten und hier zu erscheinen." (Sten. Ber. S. 445.)

Von diesem Gesichtspunkt aus ist die Ansicht Labands vollkommen richtig. Unter einem „Rechtsinstitut" versteht man den Inbegriff von Rechtsnormen, die ein bestimmtes Rechtsverhältnis ordnen. Zu einem solchen Rechtsinstitut ist aber die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers keineswegs gestaltet. Denn es fehlt an Bestimmungen über die Art der Geltendmachung, über das Verfahren und über die Strafen. Wenn nun von anderer Seite (Herm. Schulze, D. St. R., S. 93; v. Kirchenheim S. 313 etc.) behauptet wird, solche Bestimmungen seien durchaus unwesentlich, Art. 17 sei eben eine lex imperfecta, und es bedürfe nur eines einfachen Verantwortlichkeitsgesetzes, um die im Prinzip ausgesprochene rechtliche Verantwortlichkeit in vollem Umfange zu begründen, so ist auch dies nicht richtig. Art. 17 ist keine lex imperfecta, sondern eine lex perfecta,[43]) die die parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründet. Denn die Realisierung dieser parlamentarischen Verantwortlichkeit wird durch alle sich aus deren Wesen ergebenden, nicht erst ausdrücklich in der Verfassung zu benennenden Mittel, wie freie Diskussion und Kritik, Interpellation, Resolution, Etatsverweigerung, Ablehnung einer Regierungsvorlage usw. ermöglicht. (So auch Meixner S. 28.)

Schwieriger wäre diese ganze Frage zu entscheiden, wenn die R. V., wie Art. 61 der Preussischen V. U., den Passus enthielte: „Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen werden einem besonderen Gesetze vorbehalten". In diesem Falle würde allerdings anzunehmen sein, es handle sich um eine rechtliche Verantwortlichkeit, und die betreffende Verfassungsbestimmung sei eine lex imperfecta. Denn der Gesetzgeber hätte in diesem Falle offenbar eine rechtliche Verantwortlichkeit statuieren wollen und nur die näheren Bestimmungen über das Verfahren etc. einem besonderen Gesetze vorbehalten. In diesem Falle würde es keiner Verfassungsänderung bedürfen, um die lex imperfecta zu einer lex perfecta zu gestalten, sondern es würde ein einfaches Gesetz genügen, wie der Gesetzgeber dies auch in der Preussischen V. U. in Aussicht stellt. So wie die R. V. aber vorliegt, würde es eine Verfassungsänderung bedeuten,[44]) wollte man

---

[43]) So auch Hoffmann S. 60: Er hält die Bezeichnung lex imperfecta für ganz verfehlt. Nach seiner Ansicht ist die Bestimmung, dass die Minister verantwortlich sind, genau so wenig lex imperfecta wie die, dass der König ohne Einwilligung der Kammern nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein könne oder dergl., denn es handle sich nicht um die Feststellung, was geschehen solle, wenn diese Verfassungsvorschrift nicht beobachtet werde, sondern um die verfassungsmässige Aufstellung des Prinzips, auf dem gebaut werden solle. Der Grundsatz sei das Wesentliche. Ob die Minister in Anklagezustand versetzt werden könnten, sei ein vergleichsweise geringfügiger Zusatz zu dem Grundprinzip, das die Beziehungen zwischen Fürst und Volk auf eine Weise regele, die dem Fürsten die Beibehaltung seiner Unverletzlichkeit überhaupt erst ermögliche.

[44]) Dies kommt auch in dem von sozialdemokratischer Seite im Jahre 1900 und 1903 gestellten Antrag auf Erlass eines Verantwortlichkeitsgesetzes zum Ausdruck. Es heisst da: „Der Reichstag wolle beschliessen, dem nach-

ein Verantwortlichkeitsgesetz erlassen, und der Erlass eines solchen Gesetzes würde nur unter den erschwerenden Formen des Art. 78 der R. V. erfolgen können.

Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet ist es durchaus nicht ohne praktische Bedeutung, wie Laband (I, S. 382, Anm. 2), Passow (S. 15, Anm. 2) und G. Meyer (S. 691, Anm. 3) behaupten, ob man die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, wie sie in Art. 17 der R. V. statuiert ist, als eine rechtliche oder als eine parlamentarische Verantwortlichkeit auffasst. Während im ersteren Falle ein einfaches Gesetz genügt, bedarf es im letzteren einer Verfassungsänderung, um die Kanzleranklage, das Verfahren und die Strafen zu normieren.

Dagegen hat Laband recht, wenn er sagt (I, S. 382, Anm. 3), ob man die Pflicht des Reichskanzlers, dem Reichstage Rede zu stehen, als eine Rechtspflicht oder als eine politische Pflicht ansehe, begründe praktisch keinen Unterschied. Aber gerade hierin erblicken die meisten Schriftsteller (so Rosenberg, Reichskanzler, S. 30 f., Schlüter S. 54 f. und Bauer S. 27) die eigentliche Bedeutung des Streites um die juristische Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Dies ist nicht richtig. Denn selbst wenn man annimmt, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sei eine rechtliche, so ist doch unstreitig, dass sie auf einer lex imperfecta beruht, und dass es keine gesetzlichen Mittel zur Geltendmachung derselben gibt. Es macht deshalb praktisch keinen Unterschied, ob die Pflicht des Reichskanzlers, welche die Ministerverantwortlichkeit ihm auferlegt, als eine Rechtspflicht oder als eine politische Pflicht bezeichnet wird.

Es ist bisher wiederholt hervorgehoben worden, dass die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine parlamentarische sei, ohne jedoch diese Ansicht begründet zu haben. Dies soll im folgenden geschehen.

Wenn man die stenographischen Berichte des konstituierenden Reichstags, insbesondere die Protokolle über die Debatten, die sich an die Bestimmungen der Art. 11 und 17 der R. V. knüpften, durchliest, dann kann es keinen Augenblick zweifelhaft erscheinen, dass der Reichstag in Art. 17 eine parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers hat statuieren wollen. Insbesondere geht diese Absicht des Reichstags aus der Ablehnung der Anträge Braun und v. Benningsen deutlich hervor. Durch den Antrag Braun sollte dem Reichstag das Recht eingeräumt werden, „bei seinen Beratungen die Anwesenheit des Bundeskanzlers oder eines Stellvertreters zu verlangen.“ (Drucksachen des Reichstags Nr. 17, 3. Antrag, S. 42 im 2. Bde. der Anl.) Dieser Antrag wurde von der Mehrzahl der Abgeordneten abgelehnt, indem man die Ansicht Bismarcks teilte, dass dieser Antrag überflüssig sei, weil einerseits die Bundesregierungen

stehenden Gesetzentwurf die verfassungsmässige Zustimmung zu erteilen: Gesetz, betreffend die Abänderung der Verfassung des Deutschen Reichs. (Näheres siehe unten S. 55 ff.)

das grösste und dringendste Interesse daran hätten, ihre Angelegenheiten beim Reichstag zu vertreten und daselbst zu erscheinen, und weil andererseits die Möglichkeit der Abwesenheit des Reichskanzlers nur in dem Falle gegeben sei, dass die Reichsregierung über die betreffende vorgelegte Frage notwendig Stillschweigen beobachten müsse. Desgleichen wurde der Antrag des Abgeordneten von Benningsen, durch den die Bestimmung in die R. V. aufgenommen werden sollte, dass „durch ein besonderes Gesetz die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt werden sollte“ (Bezold I, S. 768), mit sehr grosser Majorität abgelehnt. Die weitaus grösste Mehrzahl aller Abgeordneten wehrte sich gegen die Einfügung einer solchen Bestimmung in die Verfassung, und es waren nur wenige, wie Lasker (Bez. I, S. 690 ff.), v. Wächter (Bez. I, S. 679), Gneist (Bez. I, S. 708 ff.) und Schulze (Bez. S. 622 ff.), die für den Antrag v. Benningsen eintraten. v. Benningsen selbst, der wohl zweifellos mit seinem Antrage die Einführung der rechtlichen Verantwortlichkeit bezweckt hatte, wenn er dies in seinen Reden auch nicht klar zum Ausdruck brachte, hat später in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 (Sten. Ber. S. 331) gelegentlich der Beratung des Stellvertretungsgesetzes unter Hinweis auf die Ablehnung seines Antrags im konstituierenden Reichstag die politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers unumwunden zugestanden, dessen juristische hingegen negiert; „denn,“ sagte er, „eine juristische Verantwortlichkeit kennt die Reichsverfassung so wenig wie die mancher anderer Länder.[45])

Auch der Abgeordnete Reichensperger (Olpe) äusserte sich in der Sitzung vom 9. März 1878 in ähnlicher Weise, indem er ausführte: „Damals, d. h. im Jahre 1867, habe der Bundesrat sich gegen die Anerkennung der juristischen Verantwortlichkeit der höchsten Reichsbeamten ausgesprochen. Damals habe darum die Befürchtung vorgelegen, dass die Annahme und die Durchsetzung des Prinzips der juristischen Verantwortlichkeit den ganzen Norddeutschen Bund zum Fall bringen könne. Man sei darum damals an jenem Prinzip vorübergegangen.“ (Sten. Ber. S. 407.)

Wenn selbst solche Abgeordnete, wie v. Benningsen, Reichensperger, v. Helldorf und andere, die doch strikte an der rechtlichen Verantwortlichkeit festhielten und sie in die R. V. unbedingt aufgenommen haben wollten, der Ansicht sind, dass die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in der R. V. nicht zu einer rechtlichen, sondern zu einer parlamentarischen Verantwortlichkeit gestaltet ist, so unterliegt es wohl keinem Zweifel mehr, dass die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in der Tat eine parlamentarische ist.

Abgesehen hiervon, rechtfertigt aber auch noch eine Reihe anderer Umstände die Annahme einer parlamentarischen Verantwortlichkeit.

[45]) Ebenso der Abgeordnete v. Helldorf (Sten. Ber. S. 328) und der württembergische Bundesratsbevollmächtigte v. Mittnacht (Sten. Ber. S. 336 in derselben Sitzung).

Zunächst lässt sie sich ableiten aus dem Recht des Reichstags, Interpellationen jeglicher Art an den Reichskanzler, sowie Adressen an den Kaiser zu richten, ein Recht, das nur der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers entspringen kann. Es ist zwar in der R. V. nicht ausdrücklich anerkannt, ergibt sich aber aus den ohne Widerspruch der Reichsregierung in die Geschäftsordnung des Reichstags aufgenommenen Bestimmungen der §§ 30. 31 und 64, die die Zulässigkeit von Interpellationen und deren geschäftsmässige Behandlung sowie die Zulässigkeit von Adressen an den Kaiser enthalten. (Vgl. auch v. Rönne, D. St. R., Bd. I, S. 297.)

Ferner ergibt sich das Vorhandensein einer parlamentarischen Verantwortlichkeit aus der Berechtigung des Reichstags, die Amtshandlungen des Reichskanzlers zum Gegenstande seiner Verhandlungen und Beschlüsse zu machen; desgleichen aus der wiederholt beim Reichstage nachgesuchten und von diesem in Form eines Gesetzes[46]) oder Beschlusses gewährten Indemnität für Staatsakte, welche ohne die erforderliche Zustimmung des Reichstags vorgenommen worden waren. (So auch Reichard S. 45.)

Schliesslich bildet die Konzentration der Reichsvollziehungsgewalt in der Person des Reichskanzlers noch einen Grund für die Annahme der parlamentarischen Verantwortlichkeit. Es wäre geradezu absurd, dem Reichskanzler als dem einzigen Reichsminister wegen jeder unzweckmässigen Handlung, die in irgend einem Zweige der Verwaltung geschieht, auf die Anklagebank zu setzen. (Vgl. v. Martitz S. 140; Meixner S. 36.) Ein solches Verfahren würde das Ansehen der Reichsregierung auf das schwerste schädigen und eine gedeihliche Fortentwicklung des ganzen Staatswesens im höchsten Masse gefährden.

Dies hat die Reichsregierung von jeher erkannt und darum bisher strikte an der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers festgehalten und alle bisherigen Anträge des Reichstags oder einzelner Parteien auf Verstärkung der kanzlerischen Verantwortlichkeit abgelehnt. So wurde ein Antrag abgelehnt, den der Abgeordnete Oehmichen u. Gen. im Jahre 1867 im Reichstag des Norddeutschen Bundes stellte, durch den bloss die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die dem Bundeshaushaltsetat entsprechende Verwendung des Einnahmebetrags geregelt werden sollte, indem der Reichstag befugt sein sollte, diese Verantwortlichkeit durch eine Kommission von 5 Mitgliedern vor dem Oberappellationsgericht in Lübeck geltend zu machen. (Sten. Ber. 1867, Bd. 2, Anl., S. 131.)

Ebenso wurden im Jahre 1900 bezw. 1903 zwei Anträge, betr. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, von der Reichsregierung abgelehnt, ohne dass es im Reichstag zuvor zu einer Verhandlung gekommen wäre.[47])

[46]) So z. B. R. G. 10. Sept. 1883 § 1 (R. G. Bl. 1883 S. 303) und 10. Febr. 1905 § 3 (R. G. Bl. 1905 S. 29).

[47]) Eine treffliche Kritik beider Anträge befindet sich bei Passow S. 68 ff. und bei Laband in der Deutschen Juristen-Zeitung 1901 S. 1 ff.

Der erste dieser Anträge wurde von Zentrumsabgeordneten gestellt. (Sten. Ber. 1900/03, 1. Anl. Bd., S. 366.) Er lautete folgendermassen:

Der Reichstag wolle beschliessen: die verbündeten Regierungen zu ersuchen, dem Reichstag einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher die Errichtung und das Verfahren eines Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich regelt, zu dessen Zuständigkeit folgende Gegenstände gehören sollen:

1. . . . . .
2. Streitigkeiten über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner gesetzlichen Stellvertreter.

Nach dem zweiten Antrag, der von sozialdemokratischer Seite zuerst am 22. November 1900 gestellt (Sten. Ber. 1900 bis 1903 1. Anl. Bd. S. 364), später unterm 9. Dezember 1903 (Sten. Ber. 1903/04, 1. Anl. Bd. S. 478) von neuem eingebracht wurde, sollten im Art. 17 der R. V. die Worte „welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt" gestrichen werden und an deren Stelle nachstehende Bestimmungen in die Verfassung eingefügt werden:

Art. 17 a.

Der Reichskanzler ist für seine Amtsführung dem Reichstage verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit erstreckt sich auf alle politischen Handlungen und Unterlassungen des Kaisers.

Art. 17 b.

Wenn der Reichstag den Reichskanzler für schuldig hält, durch eine von ihm zu verantwortende Handlung oder Unterlassung vorsätzlich oder grob fahrlässig seine Amtspflichten verletzt, namentlich verfassungswidrig gehandelt oder sonst das Wohl des Reichs geschädigt zu haben, so kann der Reichstag gegen den Reichskanzler Anklage erheben. Mit dieser Anklage kann der Reichstag die Anklage wegen solcher Handlungen des Reichskanzlers verbinden, welche unter das allgemeine Strafgesetz fallen, soweit sie mit den öffentlichen Obliegenheiten des Reichskanzlers zusammenhängen.

Die folgenden Art. 17 c, d, e, f, g, h enthielten Bestimmungen über den Gerichtshof, seine Zusammensetzung, seine Berufung und das Verfahren vor demselben; Art. 17 i wollte die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erweitern.

Auch in neuerer und neuester Zeit sind wieder Stimmen für die Erweiterung der Kanzlerverantwortlichkeit und die Schaffung eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes laut geworden. So hat die Freisinnige Volkspartei im Jahre 1908 einen Antrag auf Erlass eines Reichsgesetzes über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gestellt (Nr. 1063 der Drucksachen des Reichstags). Nach ihm sollte sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf „alle Handlungen des Kaisers erstrecken, welche die innere und äussere Politik des Reichs zu beeinflussen geeignet sind". Die Geltendmachung der Verantwortlichkeit sollte durch Anklage geschehen und zwar „wegen

Verletzung der R. V. sowie wegen schwerer Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Reichs durch pflichtwidrige Handlungen oder Unterlassungen".

Zu derselben Zeit trat der bekannte Heidelberger Staatsrechtslehrer Prof. Iellinek mit einem Entwurf zur Regelung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter hervor. Nach § 1 dieses Entwurfs sollte die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrat und Reichstag bestehen. § 2 stellte den Umfang der Verantwortlichkeit fest: „Der Reichskanzler ist dafür verantwortlich, dass er das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrnehme und sich des Vertrauens, das sein Amt erfordert, würdig zeige." Die §§ 3 bis 7 regelten das Verfahren und seine Folgen.

Beide Entwürfe, sowohl der freisinnige als auch der Jellinekschе, sind in treffender Weise von Laband in der D. Jur.-Ztg. 1909 S. 393 ff. kritisiert worden. Auch Sauter (S. 4) übt eingehende Kritik an dem Entwurf Jellineks aus und schlägt dann selbst einen Entwurf vor, der aber nichts Neues enthält.

Noch in diesem Jahre tauchten neue Anträge auf Schaffung eines Verantwortlichkeitsgesetzes auf. Fast alle Parteien mit Ausnahme der Konservativen hatten zu Beginn der gegenwärtigen Legislaturperiode im Februar 1912 die Forderung eines Verantwortlichkeitsgesetzes in ihr Programm aufgenommen; insbesondere trat der freisinnige Abgeordnete v. Payer in der Reichstagssitzung vom 16. Februar 1912 entschieden für den Erlass eines Gesetzes betr. die Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers ein. Die Freisinnigen, die Nationalliberalen und die Sozialdemokraten brachten sogar neue Anträge auf Regelung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ein. (Vgl. hierzu Arndt im „Recht" 1912 S. 156 f.)

Aber alle verfielen demselben Schicksal, welches alle ihre Vorgängerinnen betroffen hatte. Die Reichsregierung ging mit Stillschweigen über sie hinweg. Sie wird es voraussichtlich auch in Zukunft ebenso machen. Und das mit Recht!

Politische Erwägungen, die Entwicklungsgeschichte der rechtlichen und parlamentarischen Verantwortlichkeit, und ferner die äusserst seltene Anwendung der Ministeranklage in der Geschichte lassen die parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in der Tat bedeutend wertvoller erscheinen, als die rechtliche. Dazu kommt die Schwierigkeit der praktischen Anwendung der letzteren mit den grossen Nachteilen der Ministeranklage für den Staat im Innern und im Verhältnis zum Auslande gegenüber der leichten Handhabung und Realisierbarkeit der parlamentarischen Verantwortlichkeit. Dazu kommt ferner die Ungeeignetheit der Materie zur Kodifikation und die Entwicklung des Parlaments zum politisch bedeutsamen Faktor des Staates. (Vgl. v. Frisch S. 104; Meixner S. 29.) Dazu kommt endlich „die grosse Entwicklung der parlamentarischen Verantwortlichkeit, der unermessliche Einfluss der Oeffent-

lichkeit, die Kritik und Kontrolle, der alle Regierungshandlungen im Parlament, in der Presse aller Parteien, in Versammlungen und Vereinen, an Biertischen und auf Kegelbahnen usw. unterworfen werden." (Laband, D. Jur.-Ztg. 1901, S. 2.) Kein Minister kann sich der Pflicht entziehen, öffentlich über alle von ihm getroffenen Massregeln Rede zu stehen, auch wenn keine positive Verfassungsbestimmung ihn dazu verpflichtet. Diese Entfaltung der parlamentarischen Tätigkeit, die Erstreckung derselben auf alle Verwaltungsgebiete, die Ausbildung des politischen Zeitungswesens, die Schnelligkeit der Nachrichtenbeförderung gehören in der Hauptsache erst der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts an. Sie haben zur Folge, dass die politische Verantwortlichkeit die rechtliche ganz in den Schatten gestellt und entbehrlich gemacht hat. (Laband a. a. O.; vgl. Jellinek. Verf.-Wandl. S. 74 ff.)

Diese ungeheuere Bedeutung der parlamentarischen Verantwortlichkeit wurde auch von den meisten Abgeordneten im konstituierenden Reichstag durchaus nicht verkannt, und es ist nicht zu leugnen, dass gerade sie den Ausschlag für die Einführung der parlamentarischen Verantwortlichkeit in unserer R. V. gegeben hat.

So erklärte der Abgeordnete Frhr. v. Vincke im konstituierenden Reichstag: „Ich lege auf die juristische Verantwortlichkeit kein besonderes Gewicht. Sie ist neben der politischen Verantwortlichkeit ein wahres Spielzeug für Kinder. Glauben Sie denn, dass, wenn es sich um die Existenz eines Staats handelt, da irgend ein Bundeskanzler, der an der Spitze steht und der eine Verantwortlichkeit für seine in dieser Beziehung dem Bundespräsidium zu erteilenden Ratschläge zu übernehmen hätte, sich durch eine juristische Verantwortlichkeit abhalten lassen würde? Das glaube ich nicht! Ich glaube, gerade in dieser Beziehung ist die moralische und politische Verantwortlichkeit von weit überwiegendem Werte. Wenn man einer solchen europäischen Katastrophe gegenüberzutreten und die Existenz oder den Sieg seines Vaterlandes zu verantworten hat, so ist dies meiner Ansicht nach eine Verantwortlichkeit nicht bloss vor dem zukünftigen, sondern schon vor dem lebenden Geschlechte, die einen ganz anderen Wert hat, als irgend eine Strafe, die für irgend ein Versehen in dieser Beziehung durch irgend ein geschriebenes Wort in ein Gesetzbuch hineingetragen werden könnte." Bezold I S. 700/03.)

In demselben Sinne äusserten sich die Abgeordneten Grumbrecht (Bez. I S. 684) und Weber (Bez. I S. 689). Auch sie legten keinen Wert auf die juristische Verantwortlichkeit, denn sie „sei nicht des Papieres wert, auf dem sie stünde." „Von der politischen Verantwortlichkeit aber dürfe und könne man nicht gering denken." „Um einen Minister aus seinem Amte zu bringen," meinte Weber, „dazu genüge eine Verantwortlichkeit, und das sei die politische."

Noch treffender drückte sich der Abgeordnete v. Sybel in der Reichstagssitzung vom 23. März 1867 aus: „Die wirksame Verant-

wortlichkeit, das ist die öffentliche, jährlich wiederkehrende, unumwundene, unbeschränkte Diskussion; die wirkliche Verantwortlichkeit, das ist jene öffentliche Meinung, die in unseren Tagen nicht mehr die sechste, sondern die erste der Grossmächte genannt werden muss, denn die fünf anderen Grossmächte sämtlich, während sie untereinander sich mit Eifersucht und Missgunst zu verfolgen, während sie eine die andere nach Kräften herabzusetzen suchen, sie wetteifern in einem Punkte, nämlich dieser sechsten Grossmacht ihre Huldigungen darzubringen. Keine Regierung hat in den modernen Verhältnissen Bestand, die auf die Dauer vor dem Ausspruch dieses Gerichts nicht besteht. Dieses Gericht ist in Wahrheit die höchste entscheidende Kassationsinstanz." (Bez. I S. 592.)

Alle diese Aeusserungen hervorragender Staatsrechtler und Parlamentarier liefern uns schlagenden Beweis für die hohe Bedeutung, die die parlamentarische Verantwortlichkeit gegenüber der rechtlichen in unserer Zeit genommen hat. Es würde geradezu einen Rückschritt bedeuten in der Geschichte des Konstitutionalismus, wollte man jetzt wieder zu dem Recht der Ministeranklage greifen, von dem Laband (D. Jur.-Ztg. 1901 S. 2) mit Recht sagt, „es gleicht einer alten Waffe, welche ehemals gut und tauglich war, jetzt aber ausser Gebrauch gekommen und verrostet ist."

b) der Ministerverantwortlichkeit des Statthalters.

Alle diese Ausführungen passen auch auf die Ministerverantwortlichkeit des Statthalters. Wie der Reichskanzler ist auch der Statthalter moralisch für alle seine Amtshandlungen verantwortlich. Die gleichen Grundsätze, die für den Reichskanzler als Reichsbeamten gelten, finden auch auf den Statthalter als Beamten Anwendung. Denn das Reichsbeamtengesetz gilt, wie wir in § 4 gesehen haben, für den Statthalter in gleichem Masse wie für den Reichskanzler. Daraus folgt, dass auch der Statthalter als Beamter zivil- und strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann. Dagegen kann er disziplinarrechtlich ebenso wenig wie der Reichskanzler verantwortlich gemacht werden. Denn der Statthalter nimmt im Reichslande dieselbe oberste Stellung ein, wie der Reichskanzler im Reiche. Er ist die oberste Behörde in Elsass-Lothringen. Er kennt ausser dem Kaiser keinen Vorgesetzten über sich, nicht einmal einen ihm gleichgestellten elsass-lothringischen Beamten neben sich. Auch der Reichskanzler kann als Vorgesetzter des Statthalters nicht in Betracht kommen. Wenn er nach § 2 des neuen V. G. auch die Ernennung und Abberufung des Statthalters gegenzeichnet, so ist er darum keine dem Statthalter übergeordnete Behörde. Vielmehr sind Reichskanzler und Statthalter völlig gleichgeordnete Instanzen, sie bestehen nebeneinander und schliessen sich gegenseitig vollkommen aus. Es fehlt also in Elsass-Lothringen ebenso wie im Reiche an einer Behörde, die eine Diziplinargewalt über den Statthalter auszuüben imstande wäre. Die Disziplinierung erfolgt beim Statthalter in gleicher Weise wie beim Reichskanzler.

Sie beruht ausschliesslich in den Händen des Kaisers und besteht wie beim Reichskanzler darin, dass der Kaiser berechtigt ist, den Statthalter jederzeit abzuberufen oder einstweilen in den Ruhestand zu versetzen. (Vgl. Heim I S. 35.)

Dieselben Grundsätze wie beim Reichskanzler gelten auch für die eigentliche Ministerverantwortlichkeit des Statthalters. Die Uebereinstimmung in der juristischen Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters ergibt sich vor allem aus dem Verhältnis des Statthalters zum Reichskanzler. Der Statthalter ist durch das Gesetz von 1879 der Nachfolger des Reichskanzlers in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten geworden. Alle Funktionen, die bis dahin der Reichskanzler auszuüben hatte, gingen von da ab auf den Statthalter über. Naturgemäss musste auch die Verantwortlichkeit, die der Reichskanzler bisher für elsass-lothringische Angelegenheiten zu tragen hatte, auf den Statthalter übergehen. Diese Verantwortlichkeit war in § 4 des Gesetzes von 1871 (9. Juni) geregelt und musste notwendigerweise derjenigen Verantwortlichkeit entsprechen, die der Reichskanzler im übrigen Deutschen Reiche zu tragen hatte. Denn der Reichskanzler konnte als Minister für Elsass-Lothringen unmöglich eine andere Verantwortlichkeit haben als in seiner Stellung als Minister des Kaisers für das übrige Reich, zumal damals die Trennung zwischen elsass-lothringischen Landesangelegenheiten und Reichssachen noch nicht so strikte durchgeführt war, wie dies heuzutage der Fall ist.

Dementsprechend muss die Verantwortlichkeit des Statthalters auch die gleiche sein, welche der Reichskanzler als Reichsminister trägt.[48]) Während dies aus dem Gesetz vom 4. Juli 1879 nicht ganz klar hervorging — es sprach nämlich nur von „Befugnissen und Obliegenheiten" des Reichskanzlers —,[49]) ist dieser Grundsatz im neuen V. G. unzweideutig zum Ausdruck gelangt. Die Bestimmung des § 2 Abs. 4 dieses Gesetzes stimmt nämlich mit dem Schlusssatz des Art. 17 der R. V. wörtlich überein.

Demnach ist auch die Ministerverantwortlichkeit des Statthalters eine parlamentarische.[50]) Alles, was hierüber beim Reichskanzler gesagt ist, gilt in gleichem Masse auch hier. Dieselben Gründe, die gegen eine rechtliche Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers sprechen, sind auch für die Ablehnung einer rechtlichen Ministerverantwortlichkeit des Statthalters bestimmend. So wenig wie es für den Reichskanzler ein Verantwortlichkeitsgesetz gibt, und eine Anklage gegen ihn wegen seiner Amtsführung zulässig ist, ebenso wenig ist dies hinsichtlich des Statthalters der Fall.

[48]) So auch v. Sydow S. 41; Soppart S. 45; v. Frisch S. 322; Bass S. 63.

[49]) Diese umfassen nach den Motiven (2. Session 1879, 6. Band, S. 1534) auch die konstitutionelle Verantwortlichkeit; ebenso Bruck I, S. 129; Carl Schulze S. 65.

[50]) So auch Laband II, S. 247; Heim S. 34; Rehm (Vorträge) S. 18; Leoni (Marqu.) S. 239; Alfr. Schulze S. 30; Bruck (Annalen 1911) S. 797.

(Ebenso Laband II S. 247; Heim S. 34.) Die parlamentarische Natur der Ministerverantwortlichkeit des Statthalters ist im Gegensatz zur Reichsverfassung im neuen elsass-lothringischen Verfassungsgesetz unzweideutig zum Ausdruck gekommen, indem § 16 Abs. 3 jeder Kammer des Landtags das Recht einräumt, Interpellationen an die Regierung zu richten und an sie gerichtete Petitionen der Regierung zu überweisen. Denn sowohl das Interpellationsrecht als auch das Petitionsrecht haben anerkanntermassen das Vorhandensein der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit zur Voraussetzung und sind ohne sie überhaupt nicht möglich. (So auch Heim S. 90.)

§ 10.

Wofür sind der Reichskanzler und Statthalter verantwortlich?

I. Im allgemeinen (Intensiv).

Es besteht kein Zweifel darüber, dass der Reichskanzler und der Statthalter wie alle Beamten intensiv für die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit sämtlicher von ihnen vorgenommenen Amtshandlungen einzustehen haben, denn nach § 13 des R. B. G. von 1873 sind alle Reichsbeamten für die Gesetzmässigkeit ihrer amtlichen Handlungen verantwortlich.[51]) Diese Bestimmung spricht zwar nur von Reichsbeamten, findet aber auf den Statthalter, selbst wenn man ihn als Landesbeamten ansieht, nach dem Gesetz vom 23. Dezember 1873 in gleicher Weise Anwendung wie auf den Reichskanzler, der ohne Zwifel Reichsbeamter ist. Reichskanzler und Statthalter haben aber auch für die Gesetzmässigkeit der vom Kaiser vorgenommenen Regierungshandlungen die Verantwortlichkeit zu tragen. Dies geht aus ihrer Stellung als Reichsminister, als die einzigen Minister des Kaisers, hervor; für den Reichskanzler aber auch „aus der Fassung des Art. 17 der R. V., welcher die in Frage stehenden Erlasse in unmittelbarer Beziehung zu der Aufgabe des Kaisers, die Ausführung der Reichsgesetze (also auch der Verfassung), anführt." (Mohl, R. St. R., S. 397.)

Daneben erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Statthalters auch noch auf die Zweckmässigkeit aller Amtshandlungen.[52]) Dies steht zwar weder in der Reichsverfassung noch für den Statthalter in irgend einem elsass-lothringischen Verfassungsgesetz, geht aber aus folgenden allgemeinen Erwägungen unbedenklich hervor: Das Reich kann durch politisch unzweckmässige und verwerfliche Massnahmen des Reichskanzlers schweren Schaden erleiden, ohne dass eine formelle Rechts- oder Verfassungsverletzung vorliegt. Der Schutz der Rechte des Volkes gegenüber der Exekutive wäre deshalb ein recht dürftiger, wenn

[51]) So auch Rehm (Vorträge) S. 18; Heim S. 34; Schuster S. 31; Carl Schulze S. 65 ff.; v. Sydow S. 41; v. Steinwehr S. 45.

[52]) So auch Mohl R. St. R., S. 397; v. Rönne D. St. R. I., S. 298; Pistorius S. 170; Anschütz (Encycl.) S. 556; Rehm (Vorträge) S. 18; Heim S. 34; Schuster S. 31, Meixner S. 58; v. Steinwehr S. 45.

man den Reichskanzler nur für die Gesetzes- und Verfassungsverletzungen verantwortlich machen wollte. Die Reichsangehörigen haben unstreitbar ein Recht auf eine dem allgemeinen Wohle entsprechende, überhaupt auf vernünftige Leitung der Reichsangelegenheiten. Es ist darum recht und billig, den Reichskanzler, der die Pflicht hat, die Wohlfahrt des Reiches zu fördern, über die gesamten Interessen des deutschen Volkes zu wachen und das Reich vor Gefahren zu schützen, auch dann zur Verantwortung zu ziehen, wenn er, selbst ohne formelles Recht zu verletzen, in pflichtwidriger Weise das Reich empfindlich gefährdet, die Interessen der Bürger ausser Augen lässt und verletzt, durch willkürliche, von keinem Bedürfnisse gebotene Unternehmungen, Bedrängnisse und Verlegenlegenheiten bereitet. (Pistorius S. 76.) Dies gilt in vollem Masse auch für den Statthalter hinsichtlich der Reichslande und seiner Bevölkerung. Gerade in der Möglichkeit, den Reichskanzler und Statthalter auch wegen Unzweckmässigkeit und politischer Unrätlichkeit aller Regierungsakte zur Rechenschaft zu ziehen, liegt einer der hauptsächlichsten Vorzüge der parlamentarischen Verantwortlichkeit. Sie gestattet im Gegensatz zu der rechtlichen Verantwortlichkeit, welche die Geltendmachung der Verantwortlichkeit für Unzweckmässigkeit geradezu ausschliesst, sofern nicht die Existenz des ganzen Staatswesens in seinen tiefsten Fundamenten erschüttert werden soll, den Reichskanzler und Statthalter durch Beschwerden, Reden, Interpellationen, Missbilligungsäusserungen etc. auch wegen solcher Regierungshandlungen zur Verantwortung zu ziehen, denen nur Schädlichkeit und Unzweckmässigkeit vorgeworfen werden kann. (Vgl. hierüber insbesondere auch Laband in der D. Jur.-Ztg. 1909, S. 393 ff.)

II. Im besonderen (Extensiv).

Für den Umfang der Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers und des Statthalters gilt der Satz: Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und des Statthalters erstreckt sich auf den gesamten Umkreis ihrer Amtsgeschäfte; die Grenzen ihrer Verantwortlichkeit decken sich mit den Grenzen ihrer Kompetenz. Dieser Grundsatz ist keineswegs unbestritten, und wir wollen im folgenden sehen, inwiefern er seine Berechtigung verdient.

a) Der Reichskanzler.

Wie wir in § 3 gesehen haben, hat der Reichskanzler als Reichsminister ganz verschiedenartige Funktionen auszuüben, je nachdem er als Gehilfe oder als Vertreter und Generalbevollmächtigter des Kaisers tätig ist. Wir wollen darum bei der Bestimmung des Umfanges der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers an dieser Teilung festhalten und zunächst betrachten, wofür der Reichskanzler als Gehilfe des Kaisers verantwortlich ist, und sodann feststellen, auf welche Amtshandlungen sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Vertreter des Kaisers erstreckt.

α) Als Gehilfe des Kaisers.

Die Reichsverfassung enthält nur einen einzigen Artikel, der uns etwas über den Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sagt. Es ist dies der schon häufig erwähnte Art. 17. Dieser Artikel bestimmt, dass „die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt". Weitere Bestimmungen enthält die Reichsverfassung über den Umfang der kanzlerischen Verantwortlichkeit nicht. Wir müssen daher auf die Bestimmung des Art. 17 zurückgehen und zunächst feststellen, was unter Anordnungen und Verfügungen im Sinne des Art. 17 zu verstehen ist; sodann uns aber die Frage vorlegen, wie es mit der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei solchen Anordnungen und Verfügungen des Kaisers steht, die der Gegenzeichnung des Reichskanzlers nicht bedürfen.

Unter Anordnungen und Verfügungen im Sinne des Art. 17 versteht man alle diejenigen schriftlichen Akte des Kaisers, welche dieser in unmittelbarer Ausübung der ihm zustehenden Regierungsrechte unter der verantwortlichen Gegenzeichnung des Reichskanzlers vornimmt, mit einziger Ausnahme der Akte des militärischen Oberbefehls, die der Kaiser in Militär- und Marineangelegenheiten erlässt. (Näheres hierüber siehe unten S. 64 ff.; so auch Bülow am 19. Januar 1903, Sten. Ber. S. 7409; Eggel S. 64; Rosenberg (Reichskanzler) S. 22; Schulze, D. St. R. II, S. 93; Anschütz, Encycl., S. 556 u. a.)

Trägt nun der Reichskanzler auch für alle mündlichen Akte, überhaupt für alle diejenigen Regierungsakte des Kaisers die Verantwortlichkeit, die der Gegenzeichnung des Reichskanzlers nicht bedürfen? Diese Frage ist in der Hauptsache zu bejahen. Aus dem Wesen der Ministerverantwortlichkeit ergibt sich nämlich, dass der Minister für alle Regierungshandlungen seines unverantwortlichen Staatsoberhauptes die Verantwortlichkeit zu tragen hat, einerlei, ob sie in Form schriftlicher Erlasse und unter der Gegenzeichnung des Ministers ergangen sind, oder lediglich mündliche Akte darstellen. Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit ist aber in unserer Verfassung in Art. 17 aufgenommen, indem dieser Artikel die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für alle schriftlichen Erlasse des Kaisers anordnet. Deshalb muss notwendigerweise der Reichskanzler auch für alle nicht gegenzuzeichnenden Regierungsgeschäfte des Kaisers die Verantwortlichkeit tragen. Es wäre auch geradezu widersinnig und praktisch undurchführbar, wollte man dem Reichskanzler für alle von ihm gegengezeichneten kaiserlichen Handlungen die Verantwortlichkeit aufbürden, ihn dagegen wegen aller übrigen Amtsgeschäfte des Kaisers für unverantwortlich erklären, und dies umsomehr, als ein sehr grosser Teil aller Regierungshandlungen sich nicht in der Form schriftlicher Erlasse äussert. Dazu kommt, dass auch die Verhandlungen des konstituierenden Reichstag über Art. 17

der R. V. nichts davon ergeben, dass die Absicht bestanden hat, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf schriftliche Erlasse des Kaisers zu beschränken. Der Reichskanzler ist also für sämtliche Handlungen verantwortlich, die der Kaiser in unmittelbarer Ausübung der ihm zustehenden Regierungsrechte vornimmt.[53])

Dieser Grundsatz erleidet indessen zwei Ausnahmen: der Reichskanzler ist nämlich nicht verantwortlich für alle höchstpersönlichen Kundgebungen des Kaisers sowie für alle diejenigen Anordnungen und Verfügungen, die der Kaiser in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten vornimmt. In dem ersten Falle besteht überhaupt keine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, und im zweiten Falle hat der Statthalter an Stelle des Reichskanzlers die Verantwortlichkeit zu tragen. (Siehe hierüber Näheres unten S. 85 ff.)

Im übrigen hat aber der Reichskanzler die Verantwortlichkeit für alle Akte des Kaisers zu übernehmen. Es würde natürlich viel zu weit führen und über den Rahmen und den Zweck der Arbeit hinausgehen, wollten wir alle diejenigen Amtshandlungen des Kaisers einzeln aufzählen, für die der Reichskanzler verantwortlich ist. Wir wollen uns darum auf die wichtigsten und interessantesten derselben beschränken.

In Militär- und Marineangelegenheiten müssen wir hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zwischen Armee- und Marinebefehlen und Armee- und Marineverordnungen des Kaisers unterscheiden. Die Armee- und Marinebefehle sind ein Ausfluss der Kommandogewalt des Kaisers; die Armee- und Marineverordnungen dagegen ein Ausfluss seiner Regierungsgewalt. Während bei den Armee- und Marinebefehlen der Reichskanzler keine Verantwortlichkeit trägt, erfordern die Armee- und Marineverordnungen seine Gegenzeichnung und damit auch seine Verantwortlichkeit. Obwohl dieser Satz heute allgemein anerkannt ist (vgl. Laband IV S. 33; Rosenberg, Reichskanzler, S. 13; v. Rönne, D. St. R. I, S. 301; Hensel S. 49; Mohl, Verantwortlichkeit, S. 167; Anschütz, Encycl., S. 556; a. A. neuerdings Marschall v. Biberstein S. 372 ff., 394 ff.), gibt es in der R. V. keine einzige Bestimmung, die seine Richtigkeit rechtfertigte. Art. 17 der R. V. spricht nur ganz allgemein von Anordnungen und Verfügungen des Kaisers und lässt den gegenteiligen Schluss zu, dass sämtliche Anordnungen und Verfügungen des Kaisers der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Dennoch besteht diese genannte Ausnahme, und ihre Richtigkeit lässt sich mit Sicherheit aus der Geschichte der R. V., insbesondere der Art. 17, 53 und 63, sowie aus allgemeinen Prinzipien herleiten.

In der Norddeutschen Verfassung war zwischen dem Bundespräsidium, dem Bundesfeldherrn und dem König von Preussen unter-

[53]) So auch v. Rönne D. St. R. I, S. 298; Mohl R. St. R., S. 400; Joël S. 410; Laband I, S. 379; Rosenberg (Reichskanzler) S. 25; Herm. Schulze D. St. R. II, S. 92; Anschütz (Encycl.) S. 556; Seydel (Abhandl.) S. 123 ff. Hensel (Annalen) S. 9.

schieden, und in Art. 17 bestimmt, dass die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürften, der dadurch die Verantwortlichkeit übernahm, während Art. 63 den Befehl über die gesamte Landmacht dem König von Preussen als Bundesfeldherrn zuwies, und Art. 53 die Bundeskriegsmarine dem preussischen Oberbefehl unterstellte. Diese Unterscheidung in Bundespräsidium und Bundesfeldherr war nicht etwa eine willkürliche, wie G. Meyer (Grundzüge des Norddeutschen Verfassungsrechts, § 13, S. 83 ff.) und neuerdings auch Marschall v. Biberstein (S. 325 ff.) uns glauben machen wollen,[54]) sondern beruhte auf bestimmter Absicht des Gesetzgebers. Es sollte nämlich damit zum Ausdruck kommen, dass nur diejenigen Anordnungen und Verfügungen, die der König von Preussen in seiner Eigenschaft als Bundespräsidium erliess, der Gegenzeichnung und der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bedürften, dass dagegen für sämtliche Befehle, die er in seiner Eigenschaft als Bundesfeldherr erliess, keine Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vorgeschrieben sein sollte. Nun wurden zwar in der R. V. die Ausdrücke „Bundespräsidium" und „Bundesfeldherr" durch die gemeinschaftliche Bezeichnung „Kaiser" ersetzt und dadurch jede Unterscheidung zwischen Bundespräsidium und Bundesfeldherrn verwischt, doch ist die erwähnte Beschränkung des Art. 17 bestehen geblieben. Denn die Einführung des Kaisertitels sollte keine materiellen Aenderungen in der R. V. herbeiführen, man beabsichtigte nicht, das Erfordernis der Gegenzeichnung und damit der Verantwortlichkeit für diejenigen militärischen Anordnungen einzuführen, für welche es bis dahin nicht bestand. (Vgl. Laband IV S. 33.) Deshalb sind auch heute noch alle Anordnungen, die der Kaiser in seiner Eigenschaft als Bundesfeldherr erlässt, ohne Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gültig, während alle Anordnungen, die er in seiner Eigenschaft als Bundespräsidium erlässt, der Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bedürfen.

Es wäre auch „die reine Karikatur der konstitutionellen Staatsform, wenn in der Schlacht oder im Manöver der Kaiser jeden an seine Truppen gerichteten Befehl erst schriftlich aufsetzen und vom Reichskanzler gegenzeichnen lassen müsste." (Bornhak, Pr. St. R., S. 39.) Häufig wäre auch, wie Mohl (Verantwortlichkeit S. 167) richtig sagt, die Ausstellung von schriftlichen Befehlen, welche sodann vom Reichskanzler kontrasigniert und dadurch auf eigene Verantwortlichkeit übernommen werden könnten, gänzlich unmöglich. Namentlich bei den augenblicklich zu vollziehenden und vielleicht schon im nächsten Augenblick durch ein neues Kommando ersetzten militärischen Kommandos kann hiervon keine Rede sein. Teils wird der Reichskanzler nicht immer zur Hand sein, wenn der Kaiser einen solchen Befehl zu geben für gut befindet, teils wäre es ohne den

[54]) Eine gute Widerlegung der Meyerschen Ansicht finden wir bei v. Rönne Preuss. Staatsrecht I, Abt. I, S. 459, Anm. 2; vgl. auch die dort zitierte Literatur.

Gipfel der Unzweckmässigkeit und Lächerlichkeit nicht möglich, alle solche Befehle schriftlich auszustellen und gegenzeichnen zu lassen. „Man denke sich," fährt Mohl dann fort, „eine förmliche Verordnung, kontrasigniert vom Minister, welche einer Schildwache befiehlt, „Gewehr in Arm" zu nehmen. Was jeder Unteroffizier könnte, stände dem Oberbefehlshaber des ganzen Reichsheeres nicht zu! Wie aber würde sich gar eine auf diese Weise geleitete Schlacht ausnehmen, und wie ausfallen!" (Vgl. auch Laband IV S. 35; Rosenberg, Reichskanzler, S. 14.)

Nun ist allerdings nicht zu verkennen, dass eine scharfe Unterscheidung zwischen Armee- und Marinebefehlen und Armee- und Marineverordnungen begrifflich nicht möglich ist, denn man kann den Inhalt vieler Anordnungen als eine der Verordnungsgewalt unterliegende Einrichtung wie als ein durch Kommando geregeltes Verhalten auffassen. (Vgl. Laband IV S. 35; Zorn II S. 524.) Im allgemeinen wird man nach der Uebung zu verfahren haben, wobei man in erster Linie an den preussischen Erlass vom 18. Januar 1861 [55]) anknüpft, der drei verschiedene Arten von militärischen Anordnungen unterschied. Massgebend ist namentlich auch die Rücksicht, ob die Anordnungen auf den Militäretat von Einfluss sind. (Vgl. Laband IV S. 35.)

Die Schwierigkeit der Abgrenzung der Befehle von den Verordnungen veranlasst Marschall v. Biberstein in seinem kürzlich erschienenen umfangreichen Werke über „Die Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn", die hier entwickelte herrschende Theorie abzulehnen (vgl. S. 317 ff.; 321 ff.; 325 ff.), und die Gründe für die Kontrasignaturlosigkeit gewisser militärischer Akte des Kaisers anderswo zu suchen. Er geht davon aus, dass nach den Verfassungsworten klipp und klar alle Regierungsakte der Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit unterworfen seien. Ausnahmen hiervon lasse die Verfassung keineswegs zu. Alle gegenzeichnungslosen Ordres, auch innerhalb des Heeres, liefen ihr zuwider. Wenn aber die herrschende Lehre meine, ein Staatsakt, auf den grundsätzlich Art. 17 der R. V. oder eine der korrespondierenden gliedstaatlichen Bestimmungen Anwendung finde, sei einfach ein juristisches Nichts, sobald die Gegenzeichnung mangele, so liege hierin doch eine Ueberschätzung der juristischen Wirkungen der Gegenzeichnung, die dem geltenden Rechte zuwider laufe. Solchem Irrtum werde zwar Vorschub geleistet durch die lakonische Fassung, die nichts Weiteres sage, als dass die Akte des Monarchen der Kontrasignatur „zu ihrer Gültigkeit bedürften"; allein historische Betrachtung lehre, dass dies nichts anderes bedeute, als „Unvollziehbarkeit". Ein jene Norm missachtender Monarchenakt sei nicht schlechthin ein Schlag ins Wasser, sondern er verpflichte nur die zum Vollzug Berufenen nicht wie ein fehlerloser Erlass; seine Ausführung belade sie mit der vollen eigenen Verant-

[55]) Abgedruckt bei Marschall v. Biberstein S. 67 f.

wortlichkeit, und sie könnten sich niemals auf den ergangenen Befehl des Landesherrn berufen. Die Herrscherakte, die ohne Gegenzeichnung ergangen seien, seien zwar samt und sonders unrechtmässig, aber deshalb seien sie nicht der Nichtigkeit verfallen; es fehle ihnen nur jene Hauptwirkung, die einem fehlerlosen Staatsakt die Vollziehung sichere, nämlich die Verbindlichkeit. (S. 373, 511 ff., 590 ff.) Trotz dieser Fehlerhaftigkeit könnten solche Ordres unter Umständen doch verbindlich sein, selbst wenn sie inhaltlich in das Gebiet der „Armeeverordnung" fielen (S. 421), nämlich dann, wenn wegen der gesteigerten Gehorsamspflicht auch unrechtmässige Befehle bindend wirkten (S. 373 ff., 590 ff.). Dies sei bei dem Heerespersonal der Fall (S. 375 ff., 592). Bei ihm sei zwar ein Prüfungsrecht der Fehlerhaftigkeit solcher Akte nicht völlig aufgehoben, aber infolge der verschärften Subjektion nicht möglich. Die Kardinalfrage laute deshalb nicht: „was ist Gegenstand der Kommandogewalt?", sondern: „wer unterliegt der Kommandogewalt?", wobei unter Kommandogewalt die spezifisch militärische Befehlsgewalt zu verstehen sei (S. 374 f., 395 ff.).

Ausgehend von einer Dreiteilung des gesamten Heerespersonals in den Soldatenstand, die Militärbeamten und die Zivilbeamten der Militärverwaltung, beantwortet Marschall diese Frage nach längeren Untersuchungen (S. 396 ff.) dahin, dass nur der Soldatenstand, d. h. jene Militärpersonen, die grundsätzlich zum Dienst mit der Waffe bestimmt seien, vermehrt um diejenigen (begrifflich unter die Beamten fallenden) Personen, welche durch besondere Vorschriften jenen gleichgestellt worden seien (S. 399), der Kommandogewalt des Kaisers unterliege, während die Zivilbeamten der Militärverwaltung ihr niemals, die Militärbeamten ihr wenigstens nicht im Frieden unterworfen seien (S. 596).

Für die Personen des Soldatenstandes sollen also nach Marschalls Ansicht infolge der gesteigerten Gehorsamspflicht alle militärischen Anordnungen des Kaisers bindend sein, selbst wenn sie ohne Gegenzeichnung ergangen sind, während sie für alle anderen Personenklassen infolge des strikten Erfordernisses der Gegenzeichnung nicht rechtsverbindlich sein sollen.

Marschall selbst hat nachgewiesen, dass seine Theorie zu unmöglichen Konsequenzen führen muss. Dies zeigt sich vor allem an den von ihm angezogenen Beispielen (S. 436 ff.). In dem einen Beispiel handelt es sich um die Kommandierung einer Truppenabordnung zu einer Beisetzung. Marschall sagt: Solch ein Befehl sei für die Truppe natürlich unbedingt verbindlich; nur werde möglicherweise die Befriedigung eines durch die Reise begründeten Ersatzanspruchs davon abhängen, ob die für derartigen Kostenersatz massgebenden, vom Ministerium erlassenen oder gebilligten Reglements für solche Fälle eine Entschädigungspflicht vorsehen, oder ob der fragliche Armeebefehl diese erst schaffen müsste; letzterenfalls habe ohne ministerielle Ermächtigung keine Intendantur Zahlungen anzuweisen, kein Kassenbeamter solche zu leisten, selbst wenn der Staat

an sich dazu verpflichtet sein sollte. Aehnlich sei die Sachlage gewesen, falls z. B. anno 1897 die Einführung der deutschen Kokarde etwa durch Armeebefehl hätte erfolgen wollen ohne das Einverständnis des Kriegsministers. Die Truppen hätten, da die Beamten zur Beschaffung der Kokarden nicht verpflichtet gewesen sein würden, faktisch sich nicht in der Lage befunden, dem Befehl ihres Kriegsherrn nachzukommen. Nicht anders stehe es mit all den Tausenden von Einzelbestimmungen über die Truppenausbildung, über Heeresbewegungen, Dislokationen, Einberufungen und dergl. mehr. (Vgl. S. 438 ff.)

Diese Fälle zeigen uns die unhaltbaren Konsequenzen der Marschallschen Lehre. Die Autorität und das Ansehen des Kaisers als obersten Kriegsherrn und die Disziplin der Truppe würde erheblich gefährdet sein, wenn es möglich wäre, dass der Kriegsminister durch Verweigerung der Gegenzeichnung die Ausführung eines Befehls des Kaisers an seine Truppe unterbinden könnte. Eine ungeheuere Unsicherheit in der gesamten Heeresleitung und -verwaltung würde die Folge davon sein. Der Kaiser müsste sich bei jedem Befehl, den er erteilen wollte, vorher überlegen, ob dieser Befehl auch andere Personen als den Soldatenstand verpflichten könnte, um nicht der Unannehmlichkeit ausgesetzt zu werden, dass die Truppe seinen Befehl nicht ausführen kann, weil er nicht gegengezeichnet und deshalb für die übrigen Personen nicht bindend ist. Eine solche Prüfung der Sachlage wird aber in den meisten Fällen kaum möglich sein. Der Kaiser ist garnicht in der Lage, zu übersehen, ob seine Befehle eventuell auch für andere Personen als den Soldatenstand von Bedeutung werden können. Um deshalb auf alle Fälle sicher zu gehen, würde ihm nichts anderes übrig bleiben, als in zweifelhaften Fällen seine Befehle von seinem Kriegsminister kontrasignieren zu lassen. Dies würde aber wiederum zu unerwünschten Folgen führen. Der Kriegsminister würde vor allem einen bedeutsamen Einfluss auf die gesamte Heeresleitung gewinnen. —

Es sind nun noch einige Worte über die Militär- und Marine*verordnungen* zu sagen.

Nach Art. 4, 14 und 53 der R. V. ist die Marineverwaltung ausschliesslich Reichsangelegenheit. Auf diesem Gebiete hat demnach der Kaiser ein uneingeschränktes Verordnungsrecht. (Vgl. auch Fischer S. 73; Anschütz, Encycl., S. 620; Arndt, R. St. R., S. 463.) Alle Verordnungen, die der Kaiser in bezug auf die Marineverwaltung erlässt, bedürfen nach Art. 17 der R. V. der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Viel beschränkter als in der Marineverwaltung ist das Verordnungsrecht des Kaisers in der Militärverwaltung. Die Militärverwaltung ist keine ausschliessliche Reichsangelegenheit, sondern den einzelnen Kontingentsherren überlassen. Diese erlassen unter Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit ihrer Kriegsminister die erforderlichen Verordnungen. Nur da ist der Kaiser befugt, Militär-

verordnungen zu erlassen, wo ihm die Befugnis in der R. V. und in Reichsgesetzen ausdrücklich zuerkannt ist; z. B. in Art. 63 Abs. 3 und 4; Art. 64 Abs. 2; Art. 65 der R. V. und im Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 §§ 7 und 8.[56]) Diese bedürfen natürlich der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Alle übrigen Armeeverordnungen dagegen, die der Kaiser in seiner Eigenschaft als Kontingentsherr der preussischen Armee über die Administration, Verpflegung, Bewaffnung, Ausrüstung etc. (Art. 63 Abs. 5 der R. V.) erlässt, werden vom preussischen Kriegsminister gegengezeichnet, der auch die Verantwortlichkeit dafür übernimmt. (So auch Laband IV, S. 23; Gumtz S. 40; Wiechert S. 24.) Eine scheinbare Ausnahme hiervon bilden diejenigen Armeeverordnungen des preussischen Kontingentsherrn, welche zugleich die Etats berühren. Diese werden nämlich doppelt kontrasigniert: für die Finanzverwaltung vom Reichskanzler, für die Kommandobehörden vom preussischen Kriegsminister (so Laband IV S. 23; Gumtz S. 40). Die Gegenzeichnung dieser Verordnungen durch den Reichskanzler findet seinen Grund darin, dass nach der nunmehr herrschenden Ansicht[57]) der Militärfiskus Reichsfiskus ist, und dass die einzelstaatlichen Militärverwaltungen nicht bloss für Rechnung, sondern in Vertretung des Reichs geführt werden, der Reichskanzler also auch über sie dem Reiche Rechnung legen muss. Trotzdem aber bleiben diese Militärverordnungen Verordnungen des preussischen Kontingents und bedürfen deshalb neben der Gegenzeichnung des Reichskanzlers auch der Gegenzeichnung des preussischen Kriegsministers ebensogut wie alle übrigen vom preussischen Kontingentsherrn ausgehenden Militärverordnungen. Der preussische Kriegsminister ist auch in diesen Fällen dem Landtag und seinem Landesherrn verantwortlich, wenn auch diese Verantwortlichkeit sich hier nicht auf den Inhalt, sondern nur auf die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Verordnungen erstreckt.

Die hier entwickelte Auffassung über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und preussischen Kriegsministers ist durchaus nicht die allgemein herrschende.

v. Rönne (Pr. St. R. I, Abt. II, S. 606), Wiechert (S. 32 ff.) und viele andere Schriftsteller vertreten die Ansicht, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstrecke sich über alle administrativen Verfügungen hinsichtlich des Kriegswesens. Diese Ansicht hat auch gelegentlich Bismarck im konstituierenden Reichstag (28. Sept. 1867, Sten. Ber. S. 139) vertreten, indem er die Erklärung abgab: „dass er den Bundeskanzler auch für die Kriegs -und Marineverwaltung

[56]) § 7: „Die Bestimmungen über die Zulassung zu den Stellen und Aemtern des Heeres, sowie über das Aufrücken in die höheren Stellen". § 8: „Die Vorschriften über die Handhabung der Disziplin im Heere werden vom Kaiser erlassen". Ferner Reichsgesetz betr. Aenderung der Wehrpflicht vom 11. Febr. 1888, § 36: „Die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetze erlässt der Kaiser".

[57]) Laband IV, S. 341; Laband (Oeffentl. Recht 1907) S. 41; Gumtz S. 40; Pensionsgesetze vom 31. Mai 1906 §§ 39 und 42; Entsch. des R. G. vom 9. März 1888 (Bd. 20, S. 148) u. a.

des Bundes dem Reichstage sowie dem Bunde gegenüber für verantwortlich halte, solange die jetzige Bundesverfassung bestehe."

Die Vertreter dieser Theorie (vgl. Wiechert S. 33 ff.) gehen bei der Begründung ihrer Ansicht nun meistens davon aus, dass nach Art. 63 Abs. 5 der R. V. die übrigen Kontingente verpflichtet sind, die preussischen Armeeverordnungen in gleicher Weise für ihre Armeen zu erlassen; dem Kaiser stehe also tatsächlich, wenn auch nicht formell, so doch materiell, ein allgemeines Verordnungsrecht auf dem Gebiete der Militärverwaltung für das ganze deutsche Heer zu mit Ausnahme des bayrischen Kontingents, für den noch besondere Ausnahmebestimmungen bestehen. Die vom Kaiser in seiner Eigenschaft als preussischer Kontingentsherr erlassenen Militärverordnungen seien also materiell kaiserliche Verordnungen; demgemäss bedürften sie grundsätzlich der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Da dies nicht geschehe, so müsse der preussische Kriegsminister für dieselben durch seine Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit gegenüber Reichstag und Bundesrat übernehmen. Dies sei aber ausgeschlossen, da nach der R. V. der einzige verantwortliche Reichsminister der Reichskanzler sei. Andererseits könne man auch den preussischen Kriegsminister für solche Anordnungen nicht dem preussischen Landtage gegenüber verantwortlich machen, denn der gesamte Militäretat werde aus Reichsmitteln bestritten und darüber könne das preussische Abgeordnetenhaus den preussischen Kriegsminister nicht zur Rechenschaft ziehen. Da also der preussische Kriegsminister für diese Anordnungen weder dem Reichstag und Bundesrat noch dem Abgeordnetenhause verantwortlich sei, auch eine Verantwortlichkeit des Kaisers und des Königs von Preussen nicht bestehe, desgleichen aber auch eine Unverantwortlichkeit für solche Armeeverordnungen mit den Prinzipien des konstitutionellen Staates unvereinbar sei, so müsse der Reichskanzler auch für die preussischen Armeeverordnungen die Verantwortlichkeit tragen.

Diese Argumentation ist durchaus verfehlt. Zunächst sind die Verordnungen, die der Kaiser als preussischer Kontingentsherr auf Grund des Art. 63 Ziffer 5 der R. V. erlässt, keine materiell kaiserlichen. Sie sind preussische und bleiben es auch trotz der Bestimmung des Art. 63 Ziffer 5, dass sie den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch einen Bundesratsausschuss zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen sind. (So auch Laband IV S. 21; Anschütz, Encycl. S. 623; Arndt R. St. R. S. 462; u. a.) Es ist darum durchaus korrekt, dass sie nicht vom Reichskanzler, sondern vom preussischen Kriegsminister gegengezeichnet werden. Daraus folgt aber, dass auch nur der preussische Kriegsminister die Verantwortlichkeit dafür übernehmen kann, und zwar, da es sich um eine preussiche Angelegenheit handelt, dem preussischen Landtag gegenüber. (So auch Laband IV S. 63.) Der Grund, dass eine Verantwortlichkeit des preussischen Kriegsministers dem preussischen Landtag gegenüber ausgeschlossen sei, weil der gesamte Militäretat aus Reichsmitteln bestritten werde und hierüber dem Landtage kein

Kontrollrecht zustehe, ist nur insoweit richtig, als es sich tatsächlich um Etatsverordnungen handelt, aber auch hier nur, soweit der Inhalt der Verordnungen in Frage steht, während für die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit dieser Verordnungen auch in diesen Fällen der preussische Kriegsminister dem preussichen Landtage gegenüber ebenso verantwortlich ist, wie er in allen nicht die Finanzen berührenden Verordnungen, die der Kaiser als Kontingentsherr der preussischen Armee erlässt, die volle Verantwortlichkeit zu tragen hat.

Eine dritte Ansicht vertritt neuerdings Marschall v. Biberstein in seinem oben genannten Werke (S. 580 ff.). Er meint: Für eine dem Reichsrecht und den Reichsinteressen entsprechende Führung der Landesverwaltung des Heerwesens sei der Gliedstaat als solcher dem Reich verantwortlich; grundsätzlich treffe diese Verantwortlichkeit dasjenige Staatsorgan, das Träger aller Exekutive und damit auch der einzelstaatlichen Selbstverwaltung sei, nämlich den Landes- oder Kontingentsherrn, für den aber, seiner Unverletzlichkeit wegen, stets der Minister einzutreten habe, sobald es sich um irgend welche Geltendmachung jener Haftung handele (S. 581). Zwischen dieser kriegsministeriellen Verantwortlichkeit und derjenigen des Reichskanzlers bestehe indessen ein nicht unbedeutender Unterschied. Denn aus dem Munde des Kriegsministers spreche der Gliedstaat Preussen (bezw. der Gliedstaat Sachsen oder Württemberg), dieser sei streng genommen das Organ, das dem Reich Rechenschaft zu geben habe, während der betr. Minister nach wie vor Landesorgan bleibe und nur indirekt, an Stelle seines Staates, für die Handhabung der diesem überlassenen Militärverwaltung einzustehen habe. — Es würde viel zu weit führen, auf die Begründung Marschalls im einzelnen einzugehen. Es sei hier nur bemerkt, dass ein Gliedstaat als solcher niemals dem Reichstag Rechenschaft zu geben verpflichtet ist, und dass im übrigen aber auch eine Verantwortlichkeit des Kriegsministers eines Gliedstaates den Reichsorganen gegenüber staatsrechtlich unmöglich ist. —

Gleich wichtig wie die eben erörterte Frage ist auch die, wie sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf dem Gebiet der Reichsgesetzgebung gestaltet. Hier ist der Reichskanzler dafür verantwortlich, dass der dem Kaiser zur Ausfertigung vorgelegte Text buchstäblich mit dem vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Wortlaut übereinstimmt, und dass das Gesetz in verfassungsmässiger Weise zustande gekommen ist. Für den materiellen Inhalt der Gesetze dagegen ist der Reichskanzler nicht verantwortlich, denn dieser wird allein vom Bundesrat und Reichstag ohne Mitwirkung von Kaiser und Reichskanzler festgestellt.[58])

v. Frisch behauptet allerdings (S. 317), der Reichskanzler sei auch für den Inhalt der Gesetze verantwortlich. Eine Pflicht, die

[58]) Ebenso Laband II, S. 42 ff., S. 52; Hensel (Annalen 1882) S. 25; Arndt R. St. R., S. 681; Blumenfeld S. 48; Schlüter S. 59; Reichard S. 51, 70; Rosenberg (Reichskanzler) S. 23; G. Meyer S. 585.

Ausfertigung der Reichsgesetze gegenzuzeichnen, bestehe nicht, sei auch moralisch ein Unding und mit der Stellung des Reichskanzlers unvereinbar. Deshalb habe der Reichskanzler, wenn er ein Reichsgesetz für schädlich und staatsgefährlich halte, und es nicht ausführen wolle, der Kaiser aber auf seinem Befehl verharre, die Gegenzeichnung abzulehnen und von dem ihm zustehenden Recht der Amtsniederlegung Gebrauch zu machen. Hiergegen ist folgendes anzuführen: Der Reichskanzler hat die Pflicht, zu prüfen, ob das Gesetz auf verfassungsmässigem Wege zustande gekommen ist. Kommt er hierbei zu einem negativen Ergebnis, so hat er allerdings das Recht, ja sogar die Pflicht, die Gegenzeichnung der Ausfertigung des Gesetzes abzulehnen, bis der Mangel behoben ist. Ist das Gesetz aber in tadelloser Weise nach den Vorschriften der R. V. zustande gekommen, so ist die Ausfertigung desselben eine verfassungsmässige Pflicht. (So Laband II, S. 44.) In diesem Falle kann der Reichskanzler die Gegenzeichnung desselben, beispielsweise unter Hinweis auf die Schädlichkeit des neuen Gesetzes, auf keinen Fall ablehnen. Er ist verpflichtet, die Ausfertigung des Gesetzes gegenzuzeichnen, mag er noch so sehr von der Schädlichkeit und Gefährlichkeit des Gesetzes überzeugt sein. Da der Reichskanzler keinen Einfluss auf das Zustandekommen des Gesetzesinhalts hat, so kann er demnach auch unmöglich für denselben verantwortlich gemacht werden. Wäre die Ansicht v. Frischs richtig, so stände das Gültigwerden eines im Reichstag oft mühsam durchgebrachten Gesetzes gänzlich im Belieben des Reichskanzlers. Während der Kaiser als Bundespräsidium keinen Einfluss auf die Gesetzgebung des Reichs hätte, wäre der Wille seines Ministers von der allergrössten Bedeutung für die gesamte Gesetzgebung im Reiche. Der Reichskanzler wäre in bezug auf Gesetzgebung nicht ein untergeordnetes Organ im Reiche, sondern besässe die höchste Macht, eine Macht, die sonst nur Bundesrat und Reichstag besitzt. Er wäre in bezug auf Gesetzgebung ein dem Bundesrat und Reichstag völlig gleichgeordnetes Organ und stände selbst über seinem Kaiser. Dass dies natürlich allen Begriffen unseres D. St. R. Hohn spricht und den Bestimmungen unserer R. V. schnurstracks zuwider läuft, bedarf keines weiteren Beweises.

Aehnlich wie bei der Gesetzgebung verhält es sich mit der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei Beschlüssen und selbständigen Verordnungen des Bundesrats.

Auch hier erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur darauf, dass die Verordnung vom Bundesrat verfassungs- und geschäftsordnungsmässig gefasst worden ist, und dass, soweit es sich um Vorlagen handelt, diese so, wie der Bundesrat sie beschlossen hat, an den Reichstag gelangen. Nicht aber ist der Reichskanzler für den gesetzmässigen Inhalt der Bundesrats-

beschlüsse verantwortlich.[59]) Denn die fraglichen Beschlüsse werden von ihm nicht in seiner Eigenschaft als Reichsminister, sondern lediglich in seiner Eigenschaft als Vorsitzenden des Bundesrats unterzeichnet. Und diese Unterzeichnung bedeutet keineswegs die Uebernahme der Verantwortlichkeit für den Inhalt, sondern es wird damit nur das verfassungsmässige Zustandekommen der Verordnungen und ihre Echtheit dokumentiert.

Indes ist auch dies nicht unbestritten. v. Rönne (D. St. R. I., S. 299) behauptet nämlich, der Reichskanzler sei auch für die Ausführung der Beschlüsse des Bundesrats stets und insbesondere auch dann verantwortlich, wenn auf Grund seiner Gegenzeichnung bezw. seiner eigenen Anordnung verfassungs- und gesetzwidrige Beschlüsse des Bundesrats zur Vollziehung gelangten. Er kommt zu diesem Resultat auf folgende Weise: Nach Art. 17 der R. V. stehe dem Kaiser die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze und folglich auch in erster Linie der Reichsverfassung zu, woraus unzweifelhaft auch sein Recht und seine Pflicht folge, darüber zu wachen, dass keine Verordnungen zur Vollziehung von Reichsgesetzen ergingen, welche mit dem Inhalte der letzteren in Widerspruch ständen bezw. die Grenzen des Verordnungsrechts überschritten. Ferner bedürfe jeder Beschluss des Bundesrats zu seiner Realisierung notwendig einer speziellen Tätigkeit, sei es des Kaisers als Inhabers des Bundespräsidiums oder doch des Reichskanzlers als des höchsten Beamten der Exekutive des Reichs, da dem Bundesrat als solchem in der R. V. nirgends das Recht beigelegt worden sei, seine Beschlüsse selbst zu verkündigen oder gar zur Ausführung zu bringen. (Derselben Ansicht: G. Meyer S. 693.) Um einem Beschlusse des Bundesrats praktische Bedeutung zu verschaffen, bedürfe es also der Bereitwilligkeit des Kaisers zu dessen Publikation beziehentlich einer Anordnung und Verfügung des Kaisers zur Ausführung bezw. einer Verfügung des Reichskanzlers. Wenn also der Kaiser die Vollziehung ablehne, oder wenn der Reichskanzler die nach Art. 17 der R. V. zu ihrer staatsrechtlichen Gültigkeit erforderliche Gegenzeichnung der kaiserlichen Verfügung verweigere, wie auch wenn der Reichskanzler die Publikation des Beschlusses ablehne, so könne der Beschluss des Bundesrats nicht ausgeführt werden und bleibe wirkungslos.

Gegen die Richtigkeit dieser Ansicht sprechen Art. 17 und 5 der R. V. (So auch Thudichum, V. R. S. 117, Note 3; v. Benningsen im konst. Reichstag, Sten. Ber. S. 376; Planck im konst. Reichstag, Sten. Ber. S. 360.)

Nach Art. 17 steht dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der „Reichsgesetze" zu. Die Beschlüsse und Verordnungen des Bundesrats sind aber keine Reichsgesetze, denn sie sind keine übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und

[59]) Ebenso Laband II, S. 27, Anm. 1, 105; Rosenberg (Reichskanzler) S. 23; Zorn I, S. 256; Arndt R. St. R., S. 682; Hänel (Studien II) S. 94 f.; Reichard S. 71; G. Meyer S. 693; Seydel (Abhandl.) S. 129.

Reichstags, sondern nur Beschlüsse des Bundesrats. (Vgl. Art. 5 Abs. 1.) Eine Mitwirkung des Kaisers bezw. des Reichskanzlers ist also in diesem Punkte garnicht erforderlich, sondern sogar unzulässig. Die Ausfertigung der Beschlüsse des Bundesrats liegt, wie dies bei allen beschliessenden Kollegien Gebrauch ist, lediglich dem Vorsitzenden des Bundesrats ob. (So auch Laband II S. 105; Hensel S. 26; Schuster S. 33.) Es würde auch einen verfassungswidrigen Eingriff in die Selbständigkeit und die Kompetenz des Bundesrats bedeuten, wollte man dem Kaiser bezw. dem Reichskanzler eine Mitwirkung an dem Zustandekommen der Beschlüsse des Bundesrats einräumen. Dadurch würde dem Kaiser und Reichskanzler ein Kontrollrecht über den Bundesrat eingehändigt. Das höchste Organ der Bundesgewalt würde der Oberaufsicht eines anderen Bundesorgans, ja selbst eines untergeordneten Organs, unterliegen. Das Verordnungsrecht des Bundesrats stände lediglich auf dem Papier und ermangelte jeglicher Bedeutung. Die Theorie v. Rönnes würde auch noch zu einer anderen absonderlichen Folge führen. Wenn der Reichskanzler einen Beschluss des Bundesrats auf Grund des Art. 17 der R. V. als rechtswidrig beanstanden, der Bundesrat aber auf seinem Beschlusse verharren würde, so müsste die Angelegenheit gemäss Art. 7 Ziffer 3 der R. V. dem Bundesrat zur Entscheidung vorgelegt werden. Der Bundesrat hätte sodann über die Gesetzmässigkeit seiner eigenen Beschlüsse die Entscheidung zu treffen. (Vgl. Rosenberg, Reichskanzler, S. 34.)

Bei Verordnung des Kaisers, die dieser „im Einvernehmen mit dem Bundesrat“ erlässt, ist der Reichskanzler auch für den Inhalt der Verordnung verantwortlich, da der Kaiser nicht verpflichtet ist, eine derartige Verordnung auszufertigen, wenn die vom Bundesrat beschlossene Fassung seinen Wünschen nicht entspricht.[60])

Der Kaiser ist hier an dem Zustandekommen der Verordnung selbständig beteiligt; die Verordnung kommt nur unter seiner Mitwirkung zustande, wozu es aber einer Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedarf, weil der Kaiser hier eine Regierungshandlung vornimmt. Hier hängt also tatsächlich das Zustandekommen einer derartigen Verordnung vom Belieben des Reichskanzlers ab, ob er gegenzeichnen will oder nicht; tut er es, so übernimmt er damit auch die Verantwortlichkeit für den Inhalt der betreffenden Verordnung.[61]) Naturgemäss kann die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers hier nur gegenüber dem Reichstage bestehen. Denn es widerspricht den Grundsätzen des Staatsrechts, dass der Bundesrat vom Reichskanzler Verantwortlichkeit fordern kann für den Inhalt von

[60]) So auch Rosenberg (Reichskanzler) S. 23; Schuster S. 33; von Frisch S. 317; Hänel (Studien II) S. 94; v. Rönne D. St. R. I, S. 298; Reichard S. 71; Eggel S. 52; Meixner S. 12.

[61]) So auch Rosenberg (Reichskanzler) S. 23; Hänel (Studien II) S. 94; v. Frisch S. 317; v. Rönne D. St. R. I, S. 298; Meixner S. 12; Eggel S. 52; Reichard S. 71.

Verordnungen, an deren Zustandekommen er selbst beteiligt gewesen ist.

Dass der Reichskanzler auch für den Inhalt der vom Kaiser allein und der von ihm selbständig erlassenen Verordnungen die Verantwortlichkeit zu tragen hat, bedarf kaum einer Erwähnung. —

Interessant ist auch die Frage, wie es mit der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei seiner Ernennung und Entlassung steht oder, was auf dasselbe hinauskommt, wer diese Akte des Kaisers gegenzuzeichnen hat.

Die Ansicht Reichards (S. 57, 72), wonach die Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers, um als gültige Regierungshandlungen des Kaisers angesehen zu werden, zwar der Gegenzeichnung nicht bedürfen, trotzdem aber der neue Reichskanzler durch die Annahme seines Amtes sowohl für die Verabschiedung des bisherigen als auch für seine eigene Ernennung verantwortlich sein soll, erscheint mir verfehlt. Entweder müssen diese Akte des Kaisers gegengezeichnet werden, und dann übernimmt der Reichskanzler, der die Gegenzeichnung bewirkt, nach Art. 17 der R. V. die Verantwortung dafür,[62]) oder diese Akte bedürfen keiner Gegenzeichnung,[63]) und dann hat auch niemand die Verantwortlichkeit für diese kaiserlichen Erlasse zu tragen.

M. E. ist eine Gegenzeichnung bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers unbedingt erforderlich, denn auch die Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers ist eine „Anordnung und Verfügung" im Sinne des Art. 17 der R. V. (So auch Blumenfeld S. 31.) Derjenige Reichskanzler, der die Gegenzeichnung bewirkt, muss demnach auch die Verantwortlichkeit für die Ernennung bezw. Entlassung des Reichskanzlers übernehmen. Es fragt sich nur, wer diese Akte gegenzuzeichnen hat, der alte oder neue Reichskanzler? Gegenzeichnet der bisherige Reichskanzler seine Entlassung und die Ernennung des neuen in einer Urkunde, so ist hiergegen nichts einzuwenden. Ebenso korrekt ist es, wenn der alte Reichskanzler seine eigene Entlassung gegenzeichnet. Wie aber, wenn er sich weigert, dies zu tun oder wenn er hierzu nicht imstande ist, z. B. im Falle eines Todes? In diesem Falle wird man keinen anderen Ausweg finden können, als dass der neue Reichskanzler sowohl die Entlassung des alten als seine eigene Ernennung gegenzeichnet. Gewiss ist auch dies Verfahren insofern unkorrekt und kann verfassungswidrig sein, als die Gegenzeichnung einer kaiserlichen Anordnung von einer Person bewirkt wird, die im Augenblick der Gegenzeichnung noch garnicht Reichskanzler ist. Aber über diese Unebenheit müssen wir hinwegsehen, wenn wir an dem strengen Grundsatz der Verfassung festhalten wollen, dass keine Anordnung und Verfügung des Kaisers ohne Gegenzeichnung

[62]) So Hensel (Annalen 1882) S. 7; G. Meyer S. 441, Note 9; Söhling S. 71; v. Frisch S. 337, 377 ff.; Schuster S. 39.

[63]) So Arndt R. St. R., S. 682; Thudichum V. R., S. 129; Fischer S. 168 Anm.

erlassen werden darf, denn die Verfassung gibt uns kein Mittel in die Hand, ein korrektes Verfahren durchzuführen. Schliesslich tritt diese Unebenheit in der Praxis auch kaum in die Erscheinung, denn in dem Augenblick, wo der neue Reichskanzler seine Ernennung gegenzeichnet, ist er auch schon verfassungsmässig Reichskanzler geworden.

Bezüglich des Begnadigungsrechts des Kaisers, das im Deutschen Reich in sieben Fällen besteht (vgl. hierüber Laband III S. 489 ff.), hat sich die Ansicht in der Literatur im Laufe der letzten Jahrzehnte geändert. Während man früher allgemein der Ansicht war, das Begnadigungsrecht sei nur ein persönliches Recht, das mit der Politik und der staatsrechtlichen Rechtsordnung nichts zu tun habe, das Begnadigungsrecht sei ein Ausfluss der Souveränität, eine dem Monarchen von Natur aus zustehende Befugnis (von Frisch S. 344 ff.), und während man dementsprechend früher von einer Verantwortlichkeit hierfür absehen zu müssen glaubte, folgt aus der heutigen Auffassung die Notwendigkeit derselben. Die Begnadigung gilt zwar auch heute noch als ein höchst persönlicher Akt, sie ist darum aber nicht mehr und nicht weniger ein Regierungsakt des Kaisers als alle seine übrigen Amtshandlungen, und bedarf deshalb der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der die Verantwortlichkeit zu tragen hat. (Ebenso Löning, D. Jur.-Ztg. 1896, S. 431; Eggel S. 64; v. Frisch S. 346; Schuster S. 40.)

Es sind jetzt noch einige Worte über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei mündlichen Akten des Kaisers zu sagen. Im allgemeinen wird man sagen können, dass der Reichskanzler auch für alle mündlichen Akte des Kaisers die Verantwortlichkeit zu tragen hat.

Indessen gilt dieser Satz nicht uneingeschränkt. Die blossen Meinungs- und Gefühlsäusserungen des Kaisers, die lediglich Kundgebungen der Freundschaft, des Dankes, der Zustimmung, der Missbilligung etc. sind, bedürfen keiner Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.[64]) Die Grenze zwischen diesen höchst privaten Kundgebungen des Kaisers und denen, für welche man dem Reichskanzler die Verantwortlichkeit aufbürdet, ist allerdings äusserst schwierig zu ziehen.[65]) Es wird im einzelnen Falle zu entscheiden sein, ob

[64]) So auch Seydel (Abhandl.) S. 125; v. Frisch S. 337; Müller S. 27; Schlüter S. 59; Blumenfeld S. 48.

[65]) Der Reichskanzler Fürst Bülow vertrat in der Reichstagssitzung vom 19. Januar 1903 den Standpunkt, dass sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur auf Anordnungen und Verfügungen des Kaisers beziehe, nicht aber auf persönliche Kundgebungen, selbst wenn solche „programmatischer Natur" seien. Jenseits der von der Verfassung gezogenen Schranken beginne das weite Gebiet, wo nicht mehr die formelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers Platz greife, sondern die Impenderabilien der Tradition, des Taktes, der Gewissenhaftigkeit, der moralischen Verantwortlichkeit. — Eine solche Scheidung in moralische und formale Verantwortlichkeit des Reichskanzlers — letztere soll wohl gleichbedeutend sein mit parlamentarischer Verantwortlichkeit — erscheint unbegründet und lässt sich nach der R. V. nicht rechtfertigen. Art. 17 spricht nur von einer Art von Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, und das ist die parlamentarische.

man den Reichskanzler für die betreffende Aeusserung des Kaisers verantwortlich machen soll. Dabei wird man besonders berücksichtigen müssen, ob die Aeusserung des Kaisers eine Rückwirkung auf den Gang der Politik zur Folge haben kann. In diesen Fällen wird man den Reichskanzler für die Aeusserung des Kaisers verantwortlich machen müssen, wenn dies unter Umständen auch hart und unbillig erscheinen mag, insofern als solche Aeusserungen oft ohne Wissen und Willen des Reichskanzlers erfolgen. Indes muss man bedenken, dass ein gedeihliches Zusammenarbeiten des Kaisers und Reichskanzlers notwendigerweise die Uebereinstimmung beider Personen in der Grundauffassung über alle politischen Fragen erfordert, der Kaiser also in den meisten Fällen durch die gleiche Ansicht des Reichskanzlers gedeckt ist, und dass es andererseits ein durchaus berechtigtes Verlangen des deutschen Volkes ist, gegen unüberlegte Aeusserungen seines Kaisers, die unter Umständen das Ansehen des deutschen Volkes im Auslande auf das schwerste schädigen können, geschützt zu werden. Man kann dem Volke die Möglichkeit nicht verwehren, seinem Kaiser die Tragweite seines Handelns vor Augen zu führen und ihm zu zeigen, dass es seine Ansicht nicht billigt. Diese Möglichkeit ist ihm besonders durch die Stellung von Interpellationen an den Reichskanzler gewährt. Und ein Reichskanzler, der es mit seinem Amte ernst nimmt, wird sich auch in den meisten Fällen bereit finden lassen, die Aeusserung seines kaiserlichen Herrn vor der deutschen Volksvertretung zu vertreten. Glaubt er sich nicht in der Lage, die Verantwortlichkeit für eine politische Aeusserung des Kaisers tragen zu können, dann muss er die Konsequenz daraus ziehen und seine Entlassung fordern.

Von diesem Gedanken waren auch alle unsere bisherigen Reichskanzler beseelt. So erklärte Bismarck in der Reichstagssitzung vom 29. November 1881: „Ich vertrete die Politik des Kaisers, bin verantwortlich für dieselbe, und der sachliche Kampf gegen die Politik des Kaisers wird mich immer bereit finden, diese Vertretung zur Wahrheit zu machen und die Verantwortlichkeit für die Politik des Kaisers zu übernehmen.“ (v. Roëll und Epstein S. 24.)

Aehnlich äusserte sich Bülow in der Reichstagssitzung vom 19. Januar 1903 (Sten. Ber. 7409): „Ich nehme keinen Anstand, hier und vor dem Lande zu sagen, dass ein gewissenhafter, ein seiner moralischen Verantwortlichkeit bewusster Reichskanzler nicht würde im Amte bleiben können, wenn er Dinge nicht zu verhindern vermöchte, die nach seinem pflichtgemässen Ermessen das Wohl des Reichs wirklich und dauernd schädigen würden.“ Und an einer anderen Stelle dieser Rede sagte er: „Ich werde es niemals ablehnen, die Verantwortlichkeit zu übernehmen für die Rückwirkung, welche solche persönlichen Kundgebungen haben können auf den gesamten Gang der Politik, denn ich bin dem Bundesrat wie diesem hohen Hause verantwortlich für eine Führung der Geschäfte, welche weder den äusseren noch den inneren Frieden des Reichs gefährden.“

Diesen Standpunkt nahm auch unser jetziger Reichskanzler v. Bethmann-Hollweg ein gelegentlich der Interpellationen des Reichstags über die Kundgebung des Kaisers vom 13. Mai 1912 an den Oberbürgermeister von Strassburg, wo der Kaiser seinem Unwillen über die Haltung der elsass-lothringischen zweiten Kammer in der bekannten Gravenstadener Angelegenheit Ausdruck verlieh. In der Reichstagssitzung vom 17. Mai 1912 erklärte nämlich von Bethmann-Hollweg: „Trotz dieser Veröffentlichung (nämlich des Gesprächs des Kaisers mit dem Bürgermeister) ist keine Situation geschaffen, für die ich nicht die Verantwortlichkeit trüge. Solange ich an dieser Stelle stehe, trete ich vor den Kaiser. Nicht aus höfischen Rücksichten, wie schon in der Presse angedeutet worden ist — die kenne ich nicht —, sondern aus staatlicher Pflicht; und wenn ich dieser Pflicht nicht gerecht werden kann, dann werden Sie mich nicht mehr an diesem Platze sehen." (Nach dem Bericht der „Kölnischen Zeitung" vom 18. Mai 1912, 1. Morgenausgabe, und der „Tägl. Rundschau" vom 18. Mai 1912, 2. Beilage d. Morgenausgabe.)

Ob der Reichskanzler staatsrechtlich hier die Verantwortlichkeit zu übernehmen verpflichtet war, erscheint nicht ganz unzweifelhaft, weil nach seiner eigenen Erklärung die Worte des Kaisers nur einem Kreise geladener Gäste galten und nur durch eine bedauerliche, nicht aufgeklärte Indiskretion an die Oeffentlichkeit geraten sind. M. E. hätte der Reichskanzler in diesem Falle die Verantwortlichkeit ablehnen können, eben mit Rücksicht darauf, dass es sich um eine gesprächsweise Privatäusserung des Kaisers handelte, die nur für einen ganz beschränkten Kreis von auserlesenen Gästen bestimmt war. Dass diese Aeusserung an die Oeffentlichkeit gedrungen ist, dafür kann m. E. der Reichskanzler auch nicht verantwortlich gemacht werden, denn ein Bekanntwerden derselben im Volke war nicht beabsichtigt und ist nur auf eine bedauerliche Indiskretion zurückzuführen.

β) Als Vertreter des Kaisers und Chef der Reichsverwaltung.

Die Reichsverfassung enthält keine einzige Bestimmung über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für solche Amtshandlungen, die er als Vertreter des Kaisers und in eigener Kompetenz vornimmt. Es kann deshalb zweifelhaft erscheinen, ob der Reichskanzler auch für die von ihm als Vertreter des Kaisers und Chef der Reichsverwaltung selbständig vorgenommenen Amtshandlungen verantwortlich ist.

Während Bloch (S. 150) der Meinung ist, der Reichskanzler sei für die Anordnungen, die er in eigener Zuständigkeit treffe, mangels besonderer Bestimmungen der R. V. unverantwortlich, vertrat Bülow in der Reichstagssitzung vom 19. Januar 1903 (Sten. Ber. S. 7409) den Standpunkt, für solche Handlungen des Reichskanzlers bestehe nur eine moralische Verantwortlichkeit. v. Proebst (Anm. 5 zu Art. 17, S. 58) behauptet, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers

für eigene Amtshandlungen bestimme sich nach § 13 des R. B. G. vom 31. März 1873. Hensel (Annalen 1882, S. 55) will den Reichskanzler wegen seiner eigenen Amtshandlungen nach den Grundsätzen des R. B. G. verantwortlich machen.

Diese Ansichten sind jedoch sämtlich zu verwerfen. Der Reichskanzler trägt vielmehr sowohl für diejenigen Amtshandlungen, die er als Vertreter des Kaisers selbständig vornimmt, als auch für die Amtshandlungen der ihm untergeordneten Behörden die volle parlamentarische Verantwortlichkeit.[66]) Dies ergibt sich aus folgenden Umständen: Art. 17 der R. V. bestimmt den Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht erschöpfend, sondern enthält nur eine Bestätigung des generellen Prinzips der Ministerverantwortlichkeit. (So auch Joël S. 410; Rosenberg, Reichskanzler, S. 25; v. Rönne, D. St. R. I, S. 298.) Nach diesem Prinzip gipfelt zwar, wie der Abgeordnete v. Grävenitz in der Reichstagssitzung vom 8. März 1878 (Sten. Ber. S. 379) treffend sagte, die Verantwortlichkeit des deutschen Reichskanzlers in der Gegenzeichnung der kaiserlichen Verordnungen, aber sie beruht nicht auf der Kontrasignatur, sie beruht vielmehr in seinem Amte, in der ihm übertragenen höchsten Leitung der Reichsgeschäfte. Demgemäss ist der Reichskanzler nicht nur für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers verantwortlich, sondern auch für alle innerhalb seines selbständigen Geschäftskreises vorzunehmenden Handlungen sowie für sämtliche Unterlassungen der ihm obliegenden Pflichten. (Vgl. Joël S. 410; Reichard S. 68.) Dies ergibt sich auch aus seiner Stellung als Generalbevollmächtigter des Kaisers. Wie er als Gehilfe alle vom Kaiser vorgenommenen Regierungsakte vertreten muss, so hat er auch die als Bevollmächtigter des Kaisers erledigten Amtsgeschäfte zu verantworten. Denn hier fällt die Gegenzeichnung, das äussere Zeichen der Uebernahme der Verantwortlichkeit, nur weg, weil der Reichskanzler an Stelle des Kaisers handelt und deshalb eine Gegenzeichnung nur ein superfluum wäre. Schliesslich ergeben auch Art. 72 der R. V. und eine Reihe von Reichsgesetzen die Richtigkeit unserer Ansicht. So verpflichtet Art. 72 der R. V. den Reichskanzler, über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs dem Bundesrat und Reichstag zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen. Der allerhöchste Erlass vom 1. Januar 1872, betr. die oberste Marinebehörde, bestimmt, dass der Chef der Kaiserlichen Admiralität die Verwaltung unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu führen hat. In demselben Sinne verfügt der allerhöchste Erlass vom 30. März 1889, betr. die Trennung des Oberkommandos der Marine von der Verwaltung derselben, dass „die Verwaltung der Marine unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers von dem Staatssekretär des Reichsmarineamts mit den Befugnissen einer obersten Reichsbehörde geführt wird". Die Kaiserliche Verordnung vom

[66]) Ebenso Laband I, S. 379; D. Jur.-Ztg. 1901, S. 1; Meixner S. 52; Rosenberg (Reichskanzler) S. 25; v. Frisch S. 316; Joël S. 410; Reichard S. 68; Passow S. 62; Herm. Schulze D. St. R. II, S. 93.

22. Dezember 1875, betr. die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens, ordnet in § 1 an: „Mit dem 1. Januar 1876 wird die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom Ressort des Reichskanzleramts getrennt und die Leitung derselben unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dem Generalpostmeister übertragen." Endlich verfügt § 3 des Gesetzes vom 27. Juni 1873, betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamts: „Vorbehaltlich der Bestimmungen in § 5 Nr. 4 führt das Reichseisenbahnamt seine Geschäfte unter der Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers."

Eine Aufzählung und Gruppierung der zahlreichen Funktionen, die der Reichskanzler als Vertreter des Kaisers hat, ist ohne wissenschaftliches Interesse und hat lediglich den Wert eines Katalogs derjenigen Gesetzesstellen, in denen das Wort „Reichskanzler" oder „Kaiser" vorkommt. Es sollen daher hier nur die wichtigsten Funktionen, die der Reichskanzler als Vertreter des Kaisers ausübt, herausgegriffen werden.

Durch den Allerhöchsten Erlass vom 30. März 1889, betr. die Trennung des Oberkommandos der Marine von der Verwaltung derselben, ist in Ziffer 2 bestimmt, dass die Verwaltung der Marine unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers von dem Staatssekretär des Reichsmarineamts geführt wird. Hiernach ist also der Reichskanzler für die gesamte Marineverwaltung verantwortlich.

Anders verhält es sich dagegen auf dem Gebiete der Militärverwaltung. Diese ist grossenteils den Einzelstaaten zur Ausübung überlassen, nur hinsichtlich einiger Befugnisse übt das Reich die Verwaltung unmittelbar aus. Hier gestaltet sich demnach die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Organ des Kaisers folgendermassen: Wo die Militärverwaltung ausschliesslich Sache der Einzelstaaten ist, also z. B. in bezug auf die Organisation der Armeen, die technischen Angelegenheiten, insbesondere die Ausbildung, Bewaffnung und Bekleidung der Truppen, sind die einzelstaatlichen Kriegsminister ihren Landtagen verantwortlich. Der Reichskanzler trägt hier nur die Verantwortlichkeit dafür, dass die nach Art. 4. Ziffer 14 der R. V. dem Reiche zustehende Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze wirksam gehandhabt wird. Wo dagegen das Reich die Militärverwaltung selbst führt und der Kaiser sich zur Ausübung derselben des Reichskanzlers bedient, trägt dieser auch dafür die volle Verantwortlichkeit.[67])

Wie auf dem Gebiete der einzelstaatlichen Militärverwaltung, so ist auch auf dem Gebiete der Landesverwaltung der Einzelstaaten die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers keine unbeschränkte. Auch hier ist der Reichsknzler nur dafür verantwort-

[67]) Vgl. auch Laband IV, S. 64, (Oeffentl. Recht 07 S. 41); Rosenberg (Reichskanzler S. 19 f.; Hänel (Staatsrecht I) S. 531; Anschütz (Encycl.) S. 625; Söhling S. 63 f.; Schlüter S. 58; Wiechert S. 25 ff.; Fischer S. 74; Reichard S. 73.

lich, dass die dem Reiche zustehende Ueberwachung über die Verwaltung der Einzelstaaten gewissenhaft gehandhabt wird. Dagegen ist er für die Tätigkeit der Landesbehörden auf den Gebieten, die zwar der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs, aber der eigenen Verwaltung der Einzelstaaten unterliegen, nicht verantwortlich, da er auf die Geschäftsführung derselben keinen unmittelbaren und direkten Einfluss ausüben kann.[68]) Denn er ist den einzelstaatlichen Behörden nicht übergeordnet, sondern nur eine nebengeordnete Kontrollbehörde. Befolgt eine Regierung der Bundesstaaten seine Anweisungen nicht, so kann er nicht etwa direkt in die Verwaltung des betr. Staates eingreifen, sondern kann sich nur an den Bundesrat wenden, der sodann gemäss Art. 7 Ziffer 3 der R.V. die Entscheidung trifft. Nur ausnahmsweise ist dem Reichskanzler das Recht eingeräumt, selbst in die Verwaltung der Landesbehörden einzugreifen und zwar auf Grund des § 12 des Gesetzes vom 7. April 1869 betr. Massregeln gegen Rinderpest, des § 4 des Gesetzes vom 23. Juni 1880 betr. die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen und der Nummer 3 Ziffer 7 der Kaiserlichen Verordnung vom 1. April 1876 betr. die Ausführung des Gesetzes vom 13. Juni 1873. (Näheres s. Rosenberg, Reichskanzler, S. 18.) —

Nach Art. 17 der R.V. steht dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zu. Ueber die Ausfertigung und die damit verknüpfte Verantwortlichkeit des Reichskanzlers haben wir oben S. 71 ff. eingehend gesprochen. Es sind hier noch einige Worte über die Verkündigung zu sagen. Der Ausdruck „Verkündigung" in Art. 17 bedeutet an dieser Stelle nicht die Bekanntmachung selbst, welche im Art. 2 der R.V. geregelt ist, sondern den Verkündigungsbefehl des Kaisers. Dieser kaiserliche Verkündigungsbefehl ist an den Reichskanzler gerichtet und steht mit der Ausfertigung in so untrennbarem Zusammenhang, dass beide tatsächlich zusammenfallen. Der Verkündigungsbefehl braucht deshalb bei den Reichsgesetzen nicht ausdrücklich erteilt zu werden. Aber nichtsdestoweniger ist er vorhanden, und zwar verpflichtet er den Reichskanzler, die Reichsgesetze gemäss Art. 2 der R.V. im Reichsgesetzblatt zu verkündigen. Die Ausführung des kaiserlichen Verkündigungsbefehls gehört zu den Amtshandlungen des Reichskanzlers und erfolgt dementsprechend unter seiner Verantwortlichkeit. Da nun nach Art. 2 der R.V. die Verkündigung nur vermittelst des Reichsgesetzblattes erfolgen kann, diese Art der Verkündigung die einzige ist, welche staatsrechtliche Wirkung hat, so ist der Reichskanzler von rechtswegen der verantwortliche Herausgeber des Reichsgesetzblattes, d. h. er darf kein Gesetz in demselben abdrucken lassen, von welchem ihm nicht die kaiserliche Ausfertigung zugegangen ist, und er hat darüber zu wachen, dass der Abdruck fehlerfrei, ohne Zusätze und ohne Auslassungen erfolgt. Die Verantwort-

[68]) So Laband I, S. 381 f.; Rosenberg (Reichskanzler) S. 24; Arndt R. St. R., S. 682 f.; Blumenfeld S. 36; Schuster S. 38; Schlüter S. 60; Söhling S. 63.

lichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich ferner darauf, dass alle vom Kaiser ausgefertigten Gesetze vollständig und rechtzeitig im Reichsgesetzblatt abgedruckt werden.[69])

Als Vertreter des Kaisers hat der Reichskanzler ferner nach Art. 16 der R.V. die erforderlichen Vorlagen nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag zu bringen. Bei Ausübung dieser Tätigkeit ist der Reichskanzler nicht für den Inhalt solcher Vorlagen verantwortlich, sondern nur für die richtige Uebermittelung der Vorlagen an den Reichstag. (Vgl. hierüber oben S. 72 ff.) Versäumt er diese Pflicht, so kann er zur Rechenschaft gezogen werden, und zwar nicht vom Bundesrat allein, wie Bismarck in der Reichstagssitzung vom 24. Februar 1881 anzunehmen versucht hat, sondern auch vom Reichstag. Denn wenn der Reichskanzler durch seine Unterlassung auch in erster Linie den Beschluss des Bundesrats nicht beobachtet hat, so muss doch aus dem Umstand, dass der Reichstag eines der drei Organe des Reichs ist, das Recht und die Pflicht gefolgert werden, auf die Beobachtung der Verfassung in allen Teilen zu sehen. (Ebenso Laband II S. 26; Reichard S. 71.)

Schliesslich bestimmt Art. 72 der R.V., dass der Reichskanzler über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs dem Bundesrat und Reichstag zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen hat. Hiernach ist der Reichskanzler auch für die gesamte Finanzwirtschaft des Reichs verantwortlich. Er ist dafür verantwortlich, dass die Finanzverwaltung in Uebereinstimmung mit dem Budgetgesetz im ganzen und in seinen einzelnen Posten geführt worden ist. „Wird dieser Nachweis geführt, so entsteht dem Reichskanzler das Recht und dem Bundesrat und Reichstag die Pflicht auf Entlastung." Insbesondere haben die letzteren kein Recht, die Gesetzlichkeit, Notwendigkeit und Nützlichkeit der Einnahmen und Ausgaben nachträglich zu bestreiten, welche nach Vorschrift, nach Buchstaben und Sinn des Budgetgesetzes bewirkt sind. (Vgl. Hänel, Studien II, S. 334; auch Laband IV S. 532.)

Alle Abweichungen vom Budgetgesetz begründen für den Reichskanzler die allgemeine Pflicht ihrer Begründung im Sinne der Rechtfertigung gegenüber Bundesrat und Reichstag. Arndt (R. St. R. S. 682, 484) will eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bezüglich derjenigen Verwendungen ausschliessen, welche Militärbehörden vorgenommen haben. Die Heeresverwaltungen und die Landeskriegsminister haben vielmehr nach seiner Ansicht durch den Reichskanzler dem Bundesrat und Reichstag selbst Rechnung zu legen. Der Reichskanzler sei lediglich „Vermittler". Diese Ansicht ist nicht haltbar. Denn ihr steht das bereits oben S. 71 geltend gemachte Bedenken entgegen, dass die Kriegsminister der Einzelstaaten nicht dem Bundesrat und Reichstage, sondern nur ihren

[69]) Vgl. Laband II, S. 55 ff.; Reichard S. 70; Arndt R. St. R., S. 185; Hensel (Annalen 1882) S. 25; Eggel S. 51; Söhling S. 69.

Landtagen verantwortlich sein können. Auch die Vermittlung des Reichskanzlers hilft darüber nicht hinweg, dass nach Arndts Ansicht die Kriegsminister der Einzelstaaten den Reichsorganen verantwortlich sind.

Als höchste Verwaltungsinstanz, als Chef der gesamten Reichsverwaltung, ist der Reichskanzler auch für die Amtshandlungen der ihm untergeordneten Reichsbehörden verantwortlich. Denn sie stehen derart unter seiner Leitung, dass er persönlich jederzeit in ihren Geschäftsbetrieb einzugreifen berechtigt ist. Auch für die Leitung der Reichsbank, die gemäss § 12 des Bankgesetzes vom 14. März 1875 eine selbständige juristische Person privatrechtlichen Charakters ist, liegt dem Reichskanzler allein die Verantwortlichkeit ob und nicht etwa dem Bankdirektorium, denn der Reichskanzler ist der eigentliche Direktor der Reichsbank, das Bankdirektorium ist nur sein Bureau, sein Hilfspersonal, dessen er sich in seiner Eigenschaft als Bankdirektor bedient. (Vgl. Laband I S. 404.)

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Tätigkeit der Reichsbehörden ist nun nicht so zu verstehen, als ob der Reichskanzler für jeden einzelnen Verwaltungsakt, der ohne sein Wissen und Willen von irgend einem untergeordneten Organ vorgenommen wird, die Verantwortlichkeit zu tragen hätte. Seine Verantwortlichkeit beschränkt sich vielmehr auf das Gebiet, welches er vernünftigerweise beherrschen kann, auf die Festlegung der prinzipiellen Gesichtspunkte, welche die untergeordneten Behörden bei der Erledigung ihrer Amtsgeschäfte zu befolgen haben, und auf die Leitung derselben im grossen und ganzen. (Vgl. Rosenberg, Reichskanzler, S. 24; Zorn I S. 256; Joël S. 411.) „Er ist dafür verantwortlich, dass die gesamte amtliche Tätigkeit der Reichsbehörden den Gesetzen des Reichs gemäss geschieht und von dem einheitlichen Gedanken der äusseren und inneren Politik, welche das Reich verfolgt, durchdrungen ist.“ (Laband I S. 382.) Treffend charakterisierte Bismarck in der Reichstagssitzung vom 1. Dezember 1874 (Sten. Ber. S. 421) den Umfang seiner Verantwortlichkeit für die Amtshandlungen seiner untergebenen Organe, indem er ausführte: „Darin darf m. E. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden, dass jede spezielle Massregel innerhalb des ganzen Bezirks, für den er verantwortlich ist, gerade als von ihm herrührend und gebilligt angesehen wird. Ich bin m. E. dafür verantwortlich, dass an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht nur dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung auch im grossen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist; im wesentlichen aber dafür, dass an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdruck „tanti“ ist. diese Geschäfte zu besorgen. Für alle Einzelheiten mir die Verant-

wortlichkeit zuzumuten, das wäre ungerecht und wäre Unmenschliches von mir verlangt."

Noch beschränkter ist die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei den richterlichen und Finanzbehörden.

In § 1 des G. V. G. ist die Unabhängigkeit der Richter als positives Recht anerkannt. Jedes Eingreifen in die gesetzlich festgeordnete Tätigkeit der Richter durch aussenstehende Faktoren ist deshalb verboten. Die Rechtsprechung der Reichsgerichte ist vollkommen selbständig und von den Anordnungen der vorgesetzten Behörden, insbesondere des Reichskanzlers, völlig unabhängig, da die Richter das Recht und die Pflicht haben, die Entscheidungen lediglich nach eigener sachlicher Würdigung und rechtlicher Ueberzeugung zu geben. Demgemäss besteht für den Reichskanzler auch keinerlei Pflicht zur Verantwortlichkeit für die Entscheidungen derselben. Der Reichskanzler haftet lediglich dafür, dass die gesetzlich geordneten Gerichte überhaupt bestehen und ordnungsmässig funktionieren können.[70])

Eine ebenso unabhängige Stellung wie die Reichsgerichte haben der Rechnungshof des Deutschen Reiches und die Reichsschuldenkommission dem Reichskanzler gegenüber. Auch diese Behörden stehen nicht unter der „oberen Leitung" des Reichskanzlers. sondern sind ihm gegenüber unabhängig und nur dem Kaiser unmittelbar untergeben. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich auch hier nur auf die Möglichkeit ordnungsmässigen Funktionierens. (Vgl. Laband I, S. 407 ff.; Zorn I, S. 257; Hensel S. 19.)

Etwas anders ist die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für alle übrigen selbständigen Finanzbehörden gestaltet. Die Reichsschuldenverwaltung ist nach § 6 des preussischen Gesetzes vom 24. Februar 1850, welches auf die amtliche Tätigkeit und staatsrechtliche Stellung der Reichsschuldenverwaltung Anwendung findet, für eine Reihe der wichtigsten ihr obliegenden Geschäfte „unbedingt verantwortlich". In allen übrigen Beziehungen ist sie an Anweisungen des Reichskanzlers, dessen „oberen Leitung" sie untersteht, gebunden. Indessen hat sie das Recht und die Pflicht, selbständig und unabhängig zu prüfen, ob die Anordnungen des Reichskanzlers in Uebereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften sich befinden. Die Stellung dieser Finanzbehörde zum Reichskanzler ist demnach verschieden, sowohl von der Stellung der Verwaltungsbehörden als auch von der Stellung der richterlichen Behörden. Dementsprechend ist auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei der Reichsschuldenverwaltung anders gestaltet als bei den Verwaltungs- und richterlichen Behörden. Während der Reichskanzler für die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden die volle Verantwortlichkeit trägt, andererseits für die Tätigkeit der richterlichen Behörden völlig

[70]) So auch Laband I, S. 409, 411; Hensel (Annalen 1882) S. 19; Rosenberg (Reichskanzler) S. 24; Zorn I, S. 257; Reichard S. 72.

unverantwortlich ist, ist bei der Reichsschuldenverwaltung die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers insoweit ausgeschlossen, als nach § 6 des oben zitierten Gesetzes die eigene unbedingte Verantwortlichkeit der Reichsschuldenverwaltung reicht. In allen übrigen Beziehungen ist sie also ebenso vorhanden wie bei den Verwaltungsbehörden.

In gleicher Weise wie bei der Reichsschuldenverwaltung war die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds geregelt. Auch diese Behörde unterlag der „oberen Leitung" und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers insoweit, als dies mit der ihr nach § 12 des Gesetzes vom 23. Mai 1873, betr. die Gründung des Invalidenfonds, beigelegten Unabhängigkeit vereinbar war. (Vgl. Laband I, S. 406 f.; Hensel S. 19.)

b) Der Statthalter.

In analoger Weise wie die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich auch die Verantwortlichkeit des Statthalters auf die gesamte Tätigkeit im Bereiche seiner amtlichen Kompetenz, und zwar sowohl auf die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten als auch darauf, dass die gesamte Landesverwaltung den Gesetzen entsprechend und nach den allgemeinen im Reiche herrschenden politischen Grundanschauungen erfolgt. Ihr Umfang wird nur durch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begrenzt.

Während dieser Grundsatz im allgemeinen anerkannt wird (vgl. Heim S. 34; v. Frisch S. 322; v. Sydow S. 41), will Rosenberg (Els.-Lothr. S. 62) die Grenzen der Verantwortlichkeit des Statthalters bedeutend enger ziehen. Nach seiner Ansicht wird die Verantwortlichkeit des Statthalters einerseits durch die Kompetenz des Statthalters und Staatssekretärs, andererseits durch die Kompetenz des Reichstags bezw. Reichs begrenzt. Er scheidet also aus:

1. das ganze Gebiet derjenigen Verwaltungszweige, welche nicht zur Kompetenz des Statthalters, sondern zur Kompetenz des Reichskanzlers gehören (Reichs-Post und -Telegraphen-Verwaltung, Reichseisenbahn-Verwaltung, Reichsbankverwaltung, den finanziellen Teil der Reichsmilitärverwaltung);
2. das ganze Gebiet derjenigen Verwaltungszweige, welche zwar zur Kompetenz des Statthalters gehören, aber bis jetzt vom Reiche nicht geregelt sind.

Für die konstitutionelle Verantwortlichkeit des Statthalters lässt Rosenberg nur ein kleines, eng begrenztes Feld übrig, nämlich diejenigen elsass-lothringischen Angelegenheiten, die in den übrigen Staaten durch die Landesgesetzgebung, in Elsass-Lothringen aber durch die Reichsgesetzgebung geregelt sind. In allen übrigen elsass-lothringischen Angelegenheiten besteht nach seiner Ansicht keine konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit des Statthalters.

Rosenbergs Lehre ist insoweit richtig, als es sich um die unter Ziffer 1 angeführten Verwaltungsgebiete handelt. Für diese Verwaltungszweige trägt der Reichskanzler die parlamentarische Verantwortlichkeit in Elsass-Lothringen ebenso gut wie im übrigen Deutschen Reich. Denn die hier genannten Angelegenheiten sind keine elsass-lothringischen, sondern Reichssachen. Desgleichen trägt der Reichskanzler nach dem neuen elsass-lothringischen Verfassungsgesetz für die Ernennung und Abberufung des Statthalters sowie für die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse an ihn die Verantwortlichkeit. Auch diese Angelegenheiten sind nämlich keine elsass-lothringischen, sondern Angelegenheiten des Deutschen Reichs. In diesen Fällen scheidet also eine Verantwortlichkeit des Statthalters aus.

Inwieweit im übrigen die Ansicht Rosenbergs richtig ist, soll hier nicht näher untersucht werden, da die Grundlagen, auf denen Rosenberg seine Theorie aufbaut, durch das neue elsass-lothringische Verfassungsgesetz modifiziert sind. Rosenberg geht nämlich bei seiner Deduktion von der Voraussetzung aus, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit des Statthalters dem Reichstage gegenüber besteht, und dass elsass-lothringische Angelegenheiten im Wege der Reichsgesetzgebung geregelt werden können. Beide Voraussetzungen sind nach dem Gesetze von 1911 fortgefallen. Wir werden unten sehen, dass der Statthalter nur dem elsass-lothringischen Landtage, nicht aber mehr dem Reichstage gegenüber verantwortlich ist. Sodann ist der Weg der Reichsgesetzgebung für elsass-lothringische Landesangelegeheiten durch das Gesetz von 1911 vollständig ausgeschaltet; es gibt nach § 5 des genannten Gesetzes nur noch Gesetze, die vom Kaiser mit Zustimmung des elsass-lothringischen Landtags erlassen werden. Da demnach der elsass-lothringische Landtag in allen Landesangelegenheiten allein Gesetzgebungskompetenz besitzt, so erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Statthalters als Ministers für Elsass-Lothringen auf alle elsass-lothringischen Angelegenheiten.

Bei der näheren Untersuchung der Frage, welche Angelegenheiten das im einzelnen sind, und inwieweit sich die Verantwortlichkeit des Statthalters auf diese einzelnen Landesangelegenheiten erstreckt, gehen wir praktischerweise denselben Weg, den wir beim Reichskanzler benutzt haben, indem wir nämlich zunächst untersuchen, für welche Akte der Statthalter als Gehilfe des Kaisers verantwortlich ist, und sodann festzustellen versuchen, worauf sich seine Verantwortlichkeit als Chef der elsass-lothringischen Landesverwaltung erstreckt.

α) Als Gehilfe des Kaisers.

Wie die R. V. in Artikel 17, so enthält auch das neue elsass-lothringische Verfassungsgesetz nur eine einzige Bestimmung über die Verantwortlichkeit des Statthalters. Es ist dies § 2 Abs. 4, welcher bestimmt: „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers

bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Statthalters, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ Ausser dieser Bestimmung enthält aber noch § 6 des Gesetzes vom 4. Juli 1879, welcher gemäss § 27 des Gesetzes von 1911 noch in Kraft ist, die Vorschrift, dass gewisse höhere elsass-lothringische Beamte vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Statthalters ernannt werden. Wenn wir dies berücksichtigen, so bedarf es keiner weiteren Ausführung, dass auch § 2 Abs. 4 des Gesetzes von 1911 extensiv auszulegen ist und zwar in derselben Weise wie Art. 17, Satz 2 der R. V., zumal sein Wortlaut mit dem des Art. 17 genau übereinstimmt. Auch hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Statthalters gilt der Grundsatz, dass der Statthalter für alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers verantwortlich ist, sei es, dass sie in schriftlichen Erlassen, sei es, dass sie in mündlicher Form ergehen. Selbstverständlich müssen sämtliche Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, für welche der Statthalter die Verantwortlichkeit trägt, sich auf elsass-lothringische Landesangelegenheiten beziehen. Dies ist zwar weder im neuen V. G. noch im Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 ausdrücklich hervorgehoben, ergibt sich aber ohne weiteres aus der ratio legis. Nach § 1 des Gesetzes von 1911 übt der Kaiser die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen im Namen des Deutschen Reichs aus. § 2 kann also nur solche Anordnungen und Verfügungen des Kaisers im Auge haben, welche dieser in Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen vornimmt.“[71])

Es ist natürlich unmöglich, hier nun alle diejenigen Regierungshandlungen des Kaisers aufzuführen, für welche der Statthalter die Verantwortlichkeit zu tragen hat. Wir wollen uns darum, wie beim Reichskanzler, auf die wichtigsten beschränken, insbesondere die dort behandelten Fragen soweit als möglich in Parallele zu den entsprechenden elsass-lothringischen Fragen zu stellen versuchen.

Während der Reichskanzler auf dem Gebiet der Militärverwaltung eine ausgedehnte Verantwortlichkeit besitzt, trägt der Statthalter auf diesem Gebiete als Gehilfe des Kaisers überhaupt keine Verantwortlichkeit. Denn Elsass-Lothringen hat kein eigenes Kontingent. Seine Militärpflichtigen werden in preussische Truppenteile eingestellt. Es hat darum auch keinen Anteil an der Militärverwaltung, und die in Art. 66 der R. V. den deutschen Bundesfürsten gewährleisteten Rechte sind für Elsass-Lothringen gegenstandslos. Seine Militärverwaltung ist dem preussischen Kriegsminister überlassen, wie wenn eine Militärkonvention zwischen Elsass-Lothringen und Preussen abgeschlossen wäre. Es besteht zwischen Elsass-Lothringen und Preussen derselbe Zustand, wie er hinsichtlich Waldecks und aller übrigen deutschen Bundesstaaten, die mit Preussen Militärkonventionen abgeschlossen haben, begründet ist. Nur besteht der Unterschied, dass diese Staaten freiwillig

[71]) Vgl. zum Vorstehenden: Bruck I, S. 125; Heim S. 28; v. Frisch S. 322; Thomas S. 29; v. Sydow S. 42; Carl Schulze S. 72.

ihre Rechte durch die mit Preussen abgeschlossenen Militärkonventionen auf den preussischen Staat übertragen haben. Elsass-Lothringen hat das nicht. Es hat diese Rechte überhaupt nicht besessen und konnte darum auch keine Militärkonvention mit Preussen abschliessen. Der Grund für diese Regelung der elsass-lothringischen Militärfrage liegt darin, dass der König von Preussen gleichzeitig Bundesfeldherr ist und ausserdem mit den übrigen Rechten der Landeshoheit auch die Militärhoheit in Elsass-Lothringen ausübt. Es wäre deshalb unzweckmässig gewesen, die elsass-lothringischen Militärangelegenheiten besonderen Organen der elsass-lothringischen Landesverwaltung zu übertragen. (Vgl. Rosenberg, Els.-Lothr., S. 61; Leoni, Oeffentl. Recht I, S. 89; Bruck I S. 129; Heim S. 33, Anm. 1.) Die Tätigkeit des Statthalters in elsass-lothringischen Militärangelegenheiten beschränkt sich deshalb auf diejenigen Angelegenheiten, zu deren Entscheidung andere Behörden als der preussische Kriegsminister berufen sind. Insbesondere steht ihm auf Grund der Nr. 1 der Verordnung vom 26. März 1872 die oberste Leitung sämtlicher Ersatzgeschäfte gemeinschaftlich mit dem preussischen Kriegsminister zu. Hierfür ist er aber nicht als Gehilfe des Kaisers verantwortlich, sondern als oberster Leiter der elsass-lothringischen Landesverwaltung.

Auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist die Verantwortlichkeit des Statthalters ähnlich wie beim Reichskanzler gestaltet. Bis zum 1. Oktober 1911, dem Tage des Inkrafttretens des elsass-lothringischen Verfassungsgesetzes, gab es in Elsass-Lothringen zwei Wege, auf denen elsass-lothringische Landesgesetze erlassen werden konnten. Nach § 1 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 wurden Landesgesetze für Elsass-Lothringen mit Zustimmung des Bundesrats vom Kaiser erlassen, wenn der Landesausschuss denselben zugestimmt hatte. Daneben konnten nach § 2 des genannten Gesetzes Landesgesetze auch im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen werden. Es herrschte nun Einstimmigkeit in der Literatur[72]) und Praxis darüber, dass die auf dem ersten Wege erlassenen Gesetze vom Statthalter gegenzuzeichnen und zu verantworten waren. Streit bestand jedoch darüber, ob der Statthalter auch die im Reichswege erlassenen elsass-lothringischen Landesgesetze gegenzuzeichnen hatte. Während Laband (4. Aufl. II S. 230), Leoni (Oeff. Recht I S. 167) und Rudolph (S. 86) dies bejahten, mit Rücksicht darauf, dass der Statthalter für alle Landesangelegenheiten der verantwortliche Minister des Kaisers sei, vertraten Bruck (I S. 130), G. Meyer (S. 477) und insbesondere die Praxis[73]) den Standpunkt, der Reichskanzler müsse solche Landesgesetze gegenzeichnen, weil die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler zu den Erfordernissen eines im Wege der Reichsgesetzgebung zustande gekommenen Ge-

[72]) Bruck I, S. 130; Leoni (Oeff. Recht I.) S. 167; Thomas S. 29 u. a.

[73]) Ges. v. 23. Mai 1881 (R. G. Bl. S. 98); v. 28. April 1886 (R. G. Bl. S. 129); v. 4. Juli 1887 (G. Bl. für Els.-Lothr. S. 67); v. 7. Juli 1887 (R. G. Bl. S. 377) u. a.

setzes gehöre. Arndt (R. St. R., S. 754) sprach sich sogar für die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler und den Statthalter aus.

Es erübrigt, diese Streitfrage hier zu entscheiden, da sie nach dem neuen V. G. jeden praktischen Interesses entbehrt. Nach § 5 dieses Gesetzes werden nämlich Landesgesetze für Elsass-Lothringen vom Kaiser mit Zustimmung des Landtags erlassen. Ein Erlass von Landesgesetzen im Reichsgesetzgebungswege ist seitdem ausgeschlossen. Es kann deshalb jetzt keinem Zweifel mehr unterliegen, dass nur der Statthalter elsass-lothringische Landesgesetze gegenzuzeichnen und die Verantwortlichkeit dafür zu übernehmen hat.

Fraglich bleibt es indes auch nach dem neuen V. G., inwieweit sich hier die Verantwortlichkeit des Statthalters erstreckt. Zwei Möglichkeiten sind gegeben:

1. der Statthalter ist nur für das verfassungsmässige Zustandekommen der Gesetze verantwortlich, für ihren Inhalt dagegen unverantwortlich;
2. der Statthalter ist auch für ihren Inhalt verantwortlich.

Vor dem Gesetz von 1911 überwog in der Literatur die Ansicht, dass sich die Verantwortlichkeit des Statthalters nicht nur wie die des Reichskanzlers bei Reichsgesetzen auf den richtigen Wortlaut und das verfassungsmässige Zustandekommen des Gesetzes beziehe, sondern auch auf den Inhalt desselben. (So v. Sydow S. 43; Carl Schulze S. 72 ff.) Man ging dabei von der Annahme aus, dass die Pflicht des Statthalters, Rechenschaft abzulegen, dem Reichstage und nicht dem Landesausschuss gegenüber bestehe. Nur unter dieser Voraussetzung sollte der Statthalter auch für den materiellen Inhalt der Gesetze verantwortlich sein. Dagegen war man sich darüber klar, dass eine Verantwortlichkeit für den Inhalt dann wegfallen müsste, wenn der Landesausschuss berechtigt sei, die Verantwortlichkeit des Statthalters geltend zu machen, denn dieser könnte über ein Gesetz, an dessen Zustandekommen er selber mitgewirkt habe, vom Statthalter keine Rechenschaft fordern.

Der Grund, weshalb man den Statthalter auch für den Inhalt der elsass-lothringischen Gesetze verantwortlich machte, lag also darin, dass die Verantwortlichkeit von einem Parlament geltend gemacht wurde, das an dem Zustandekommen der Gesetze vollständig unbeteiligt war. Dieser Grund lässt sich heute nach dem Inkrafttreten des neuen elsass-lothringischen Verfassungsgesetzes nicht mehr anführen. Heute ist der Reichstag für alle elsass-lothringischen Angelegenheiten ausgeschaltet, und wir werden sehen, dass eine Verantwortlichkeit des Statthalters ihm gegenüber nicht mehr besteht. Heute kann ein elsass-lothringisches Gesetz nur unter Zustimmung des Landtags vom Kaiser erlassen werden, und nur der Landtag kann den Statthalter zur Verantwortung ziehen.

Deshalb muss heute eine Verantwortlichkeit des Statthalters für den Inhalt der elsass-lothringischen Gesetze, die nach dem

1. Oktober 1911 erlassen sind, wegfallen, ganz abgesehen davon, dass alle die Gründe, die uns schon oben dazu führten, eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für den Inhalt der Reichsgesetze abzulehnen, zu dem gleichen Ergebnis führen.

Ein Bedenken steht dieser Ansicht jedoch entgegen. Nach § 5 des neuen V. G. steht dem Kaiser die Sanktion der Gesetze zu. Im Reiche besitzt er sie nicht. Hier hat er nur die Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze; die Sanktion steht dem Bundesrate zu, und der Kaiser muss die Ausfertigung vollziehen, sobald das Gesetz in verfassungsmässiger Weise errichtet worden ist. Er hat also keinen gesetzlichen Einfluss auf das Zustandekommen der Reichsgesetze, weshalb auch der Reichskanzler für den Inhalt der Reichsgesetze keine Verantwortlichkeit trägt. In Elsass-Lothringen aber liegen die Verhältnisse wesentlich anders. Hier hat der Kaiser beides: die Sanktion und die Ausfertigung. Es liegt ganz in seinem Belieben, ob ein elsass-lothringisches Gesetz zustande kommt oder nicht. Während er im Reich die Ausfertigung eines in gesetzmässiger Weise zustandegekommenen Gesetzes nicht verweigern darf, steht es ihm in Elsass-Lothringen frei, jedes Gesetz durch Nichterteilung der Sanktion zu Fall zu bringen. Dementsprechend umfasst hier die Verantwortlichkeit des Statthalters nicht nur die Ausfertigung, sondern auch die Sanktion des neuen Gesetzes. Der Statthalter trägt hier die Verantwortlichkeit für eine Regierungshandlung des Kaisers, die für das Zustandekommen des Gesetzes von der grössten Wichtigkeit ist. Es liegen daher bei der elsass-lothringischen Landesgesetzgebung die Verhältnisse ähnlich wie im Reich bei den Verordnungen, die der Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat erlässt. Man sollte deshalb annehmen, dass, wie dort der Reichskanzler für den Inhalt dieser Verordnung verantwortlich ist, der Statthalter auch für den Inhalt der elsass-lothringischen Landesgesetze die Verantwortlichkeit zu tragen habe. Das ist aber nicht der Fall, denn dieser Annahme steht der oben angeführte Grund entgegen, dass der Landtag den Statthalter nicht für ein Gesetz verantwortlich machen kann, an dessen Entstehung er selbst beteiligt gewesen ist. Die Verantwortlichkeit des Statthalters bleibt also darauf beschränkt, dass die verfassungsmässige Form der Gesetzgebung in allen Punkten eingehalten worden ist, und dass die Ausfertigung des Gesetzes mit dem vom Landtage beschlossenen Gesetzestext wortgetreu übereinstimmt.

Zu diesem Ergebnis gelangt auch Heim (S. 52), allerdings auf anderem Wege. Er sagt: Vollzogen werde die Sanktion durch die Ausfertigung des Gesetzes, die dem Kaiser durch § 5 Abs. 2 gleich der Anordnung der Verkündigung übertragen worden sei. Die Ausfertigung stelle das gesetzmässige Zustandekommen des Gesetzes fest. Entsprechend der Bedeutung der Ausfertigung beziehe sich die Verantwortlichkeit, die dem Statthalter auf Grund der Gegenzeichnung obliege, auf die Uebereinstimmung des dem Kaiser zur Aus-

fertigung unterbreiteten Gesetzestexts mit dem vom Landtage beschlossenen und auf die Einhaltung der Form der Gesetzgebung, keineswegs aber auf den materiellen Inhalt des Gesetzes. Heim übergeht ganz, dass der Statthalter auch für die Sanktion des Gesetzes verantwortlich ist. Wenn diese auch mit der Ausfertigung zusammenfällt, so bleibt die Verantwortlichkeit des Statthalters hierfür doch ebenso bestehen, wie wenn die beiden Akte getrennt vollzogen würden. Denn der Statthalter ist als verantwortlicher Minister des Kaisers für alle von ihm ausgehenden Regierungshandlungen in elsass-lothringischen Dingen verantwortlich. Wenn deshalb logischerweise die Verantwortlichkeit des Statthalters sich auch auf den materiellen Gesetzinhalt erstrecken müsste, so unterbleibt dies nur aus den oben angeführten Gründen, nicht aber weil Sanktion und Ausfertigung zusammenfallen, und die Ausfertigung nur das gesetzmässige Zustandekommen des Gesetzes feststellt.

Anders liegen die Verhältnisse bei Verordnungen, die der Kaiser in Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen erlässt. Wie der Reichskanzler für den Inhalt der kaiserlichen Verordnungen im Reiche verantwortlich ist, so trägt auch der Statthalter für den Inhalt der kaiserlichen Verordnungen für Elsass-Lothringen die volle Verantwortlichkeit. Insbesondere ist der Statthalter für die vom Kaiser erlassenen Notverordnungen (§ 23) verantwortlich. Hier erstreckt sich die Verantwortlichkeit einmal darauf, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen zum Erlass solcher Verordnungen vorliegen und sodann auch auf den Inhalt derselben. Der elsass-lothringische Landtag kann demnach, falls er bei seinem nächsten Zusammentreten die Genehmigung für die Verordnung verweigert, den Statthalter zur Verantwortung ziehen.

Ein besonderes Interesse bietet auch die Frage, ob der Statthalter für seine Ernennung und Abberufung sowie für seine Ausstattung mit landesherrlichen Befugnissen verantwortlich ist. Während diese Frage vor dem Gesetz vor 1911 überaus streitig war, indem die einen[74]) den Statthalter, die anderen[75]) aber den Reichskanzler für verantwortlich erklärten, ist der Streit durch das Gesetz vom 31. Mai 1911 in allen Punkten zugunsten derjenigen entschieden, die dem Reichskanzler die Verantwortlichkeit für diese Akte aufbürdeten. § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes sprechen nämlich klipp und klar aus, dass die Ernennung und Abberufung des Statthalters sowie auch die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse an ihn durch den Reichskanzler gegenzuzeichnen ist.

Eine solche Entscheidung der Frage war auch durchaus am Platze. Denn erstens handelt es sich wenigstens bei der Ernennung

[74]) Carl Schulze S. 26 ff.

[75]) So die herrschende Meinung: Laband (4. Aufl.) II, S. 229; Arndt (R. St. R.) S. 747; Leoni (Oeffentl. Recht) I, S. 90; ebenso Motive: „Es ist vorausgesetzt, dass die Allerhöchsten Erlasse, durch welche ein Statthalter eingesetzt und abberufen wird, vom Reichskanzler gegengezeichnet werden."

und Abberufung des Stathalters garnicht um elsass-lothringische Landesangelegenheiten, sondern um solche des Reichs, und zweitens lässt sich mit dem Abgeordneten Bassermann (Pass. S. 34) sagen, dass es doch nicht gut möglich ist, dass derjenige, der Regierungsbefugnisse aus anderer Hand empfängt, nunmehr die Gegenzeichnung für diesen Akt vornimmt. Damit ist auch die Ansicht Rehms (Vorträge S. 22) widerlegt, dass dem Reichskanzler in elsass-lothringischen Landessachen in drei Punkten eine Mitwirkung gegeben sei, nämlich in der Ernennung und Abberufung des Statthalters und in der Uebertragung landesherrlicher Befugnisse an ihn. Es kann ja zweifelhaft erscheinen, ob die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse an den Statthalter eine Landesangelegenheit ist — tatsächlich ist nämlich einmal eine dahingehende Verordnung (1. Juni 1904, Gesetzblatt für Elsass-Lothringen, S. 41) vom Statthalter gegengezeichnet worden —, bezüglich der Ernennung und Abberufung des Statthalters aber ist es sicher, dass sie Reichsangelegenheiten sind, und nach dem neuen V. G. ist dies auch hinsichtlich der Ausstattung mit landesherrlichen Rechten anzunehmen.

Durch die Gegenzeichnung dieser Angelegenheiten übernimmt der Reichskanzler die Verantwortlichkeit dafür, dass das Amt des Statthalters gesetzmässig und nicht zum Nachteil des Reichs und der kaiserlichen Interessen verwaltet wird. Durch die Gegenzeichnung gewinnt er einen gesetzlich begründeten Einfluss auf die Auswahl des Statthalters (Laband II S. 246), wodurch in politischer Beziehung die Uebereinstimmung des Statthalters mit dem Reichskanzler in der politischen Tendenz und Grundauffassung verbürgt wird. Zugleich aber wird durch die Gegenzeichnung dem Reichskanzler, wie Rehm (Vorträge S. 22) mit Recht hervorhebt, auch ein Aufsichtsrecht über den Statthalter gesetzlich begründet. Denn es folgt daraus ein Recht des Reichstags auf Berichterstattung und die Befugnis des Reichskanzlers, Abberufung und Aenderung der Vollmacht für landesherrliche Befugnisse zu beantragen.

Nicht vom Reichskanzler, sondern vom Statthalter ist nach § 6 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 die Ernennung des Staatssekretärs, der Unterstaatssekretäre und der Räte des Ministeriums gegenzuzeichnen. Denn diese Akte sind nicht Angelegenheiten des Reichs, sondern reine Angelegenheiten der elsass-lothringischen Landesverwaltung. Hier ist also der Statthalter für die richtige Auswahl der genannten Personen verantwortlich.

In Begnadigungssachen ist der Statthalter ebenfalls verantwortlich. Der Kaiser besitzt nämlich in Elsass-Lothringen das Begnadigungsrecht für alle diejenigen Strafsachen, über die vor einem elsass-lothringischen Gericht in erster Instanz erkannt worden ist. Soweit er das Begnadigungsrecht nicht an den Statthalter abgetreten hat, ist er der rechtliche Träger desselben geblieben. (Ebenso Bruck I S. 81; Leoni, Oeffentl. Recht I, S. 50; Heim S. 29.) Da nun, wie wir oben S. 76 gesehen haben, auch die Begnadigung

ein Regierungsakt des Kaisers ist, wenn sie auch auf einem höchst persönlichen Rechte desselben beruht, so ist der Statthalter in derselben Weise, wie der Reichskanzler in Reichsstrafsachen, in elsass-lothringischen Strafsachen für die richtige Ausübung des Begnadigungsrechts verantwortlich.

Unsere besondere Aufmerksamkeit verdient noch die Frage, wie sich die Verantwortlichkeit des Statthalters in Eisenbahnangelegenheiten gestaltet.

Bis zum neuen V. G. von 1911 gehörte die Eisenbahnfrage in Elsass-Lothringen mit zu den umstrittensten Fragen des ganzen elsass-lothringischen Verfassungsrechts. Man stritt vor allem darüber, ob die Eisenbahnangelegenheit eine Reichs- oder Landesangelegenheit sei, d. h. ob das Reich oder Elsass-Lothringen die Eisenbahnhoheit besitze, ob der Reichskanzler oder Statthalter die Enteignungs- und sonstigen auf den Eisenbahnbau und -Betrieb bezüglichen Verordnungen gegenzuzeichnen habe, ob der Reichskanzler oder Statthalter die Tarife zu genehmigen habe usw. Alle diese Streitfragen sind durch § 24 des neuen V. G. endgültig entschieden worden, und zwar zugunsten der bisher stets geübten Praxis, die die Eisenbahnhoheit in Elsass-Lothringen dem Reiche zusprach. Wir brauchen deshalb auf alle diese Fragen hier nicht näher einzugehen. Zum besseren Verständnis des § 24 empfiehlt es sich jedoch, die wichtigsten Abschnitte in der Entwicklungsgeschichte der elsass-lothringischen Eisenbahnen hier kurz zu skizzieren.

Im Frankfurter Frieden trat Frankreich alle bis dahin von der „Compagnie des chemins de fer de l'est" auf Grund einer Konzession betriebenen elsass-lothringischen Eisenbahnen nebst seinen daran bestehenden Rechten gegen Zahlung einer Summe von 325 Millionen Francs an das Deutsche Reich ab. Dadurch erwarb das Reich nicht nur das Eigentum an den vorhandenen Eisenbahnen, sondern auch alle Befugnisse, die dem Staate nach französischem Verwaltungsrecht in Ansehung der Eisenbahnen überhaupt zustehen konnten, deren Inbegriff man als Eisenbahnhoheit bezeichnet. Die Ausübung dieser Hoheitsrechte sowie die Verwaltung und Aufsicht über die Bahnen gehörte anfangs nach der R. V. zum Ressort des Reichskanzlers und zwar zu dem der dritten Abteilung für Elsass-Lothringen. Durch allerhöchsten Erlass vom 9. Dezember 1871 wurde aber die Verwaltung und der Betrieb der Bahnen einer „Kaiserlichen Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsass-Lothringen" mit dem Sitz in Strassburg übertragen. Diese Generaldirektion ressortierte anfangs unmittelbar vom Reichskanzleramte, bis der Erlass vom 27. Mai 1878 ein neues Zwischenglied zwischen Reichskanzler und Generaldirektion — das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen — schuf. Da das Reichsamt einerseits der Generaldirektion übergeordnet, andererseits dem Reichskanzler unmittelbar unterstellt war, so blieb der Reichskanzler nach wie vor der Chef der Generaldirektion und damit auch der gesamten

Eisenbahnverwaltung in Elsass-Lothringen. Dieser Zustand änderte sich auch nicht durch das Gesetz vom 4. Juli 1879. Da nämlich das Reichskanzleramt für die Eisenbahnangelegenheiten in Elsass-Lothringen nicht mehr zuständig war, und auch der Oberpräsident die Befugnisse in Reichseisenbahn-Angelegenheiten durch Bekanntmachung vom 29. Januar 1872 nicht erlangt hatte, weil diese Befugnisse bereits durch Erlass vom 9. Dezember 1871 auf die Generaldirektion übergegangen waren, so konnte auch die Eisenbahnverwaltung im Gegensatz zu allen übrigen Verwaltungszweigen nicht auf das elsass-lothringische Ministerium, das an Stelle des Reichskanzleramts und des Oberpräsidiums trat, übergehen. Ebenso wenig konnte der Statthalter an die Stelle des Reichskanzlers treten. (So auch Laband II S. 258; Wissmann S. 44 ff.; Heim S. 110 ff.; Bruck III S. 159; a. A. Rosenberg, Annalen 1911, S. 9.)

Die elsass-lothringischen Landesbehörden sind also niemals an der Verwaltung der elsass-lothringischen Eisenbahnen beteiligt gewesen. Vielmehr hat das Reich von Anfang an die Reichseisenbahnhoheit besessen und auch die Verwaltung der Eisenbahnen durch ihre eigenen Behörden ausgeübt. Diese Gesichtspunkte sind auch bei der Neuregelung der ganzen Eisenbahnangelegenheit im § 24 des neuen V. G. massgebend gewesen, was besonders aus den Motiven zum V. G. (S. 20) sowie aus den Ausführungen des Regierungsvertreters in der Reichstagskommission unzweideutig hervorgeht.

Wenn wir nun die Eisenbahnfrage vom Standpunkt unseres Themas aus betrachten, so empfiehlt es sich, mit § 24 Abs. 1 zwischen den Fällen zu unterscheiden, in denen das Reich selbst Eisenbahnen baut und betreibt (sog. Reichseisenbahnen) und denjenigen Fällen, in denen dies nicht geschieht (Landes- und Privateisenbahnen).

Hinsichtlich der ersten Gruppe von Fällen bestimmt Absatz 2 des § 24: „Soweit das Reich selbst Eisenbahnen baut oder betreibt, steht die Ausübung der auf den Bau und Betrieb der Eisenbahnen sich beziehenden Rechte der Reichsverwaltung zu.“ Die Reichsbehörden üben also in diesen Fällen selbst alle Rechte aus, die sich aus dem Bau und Betrieb der Reichseisenbahnen ergeben. Da aber diese Rechte sowohl die Verwaltung und den Betrieb der Reichseisenbahnen als auch die Ausübung der Eisenbahnhoheit des Reichs umfassen, so folgt daraus, dass der Reichskanzler als der Chef der Reichsverwaltung für die gesamte Tätigkeit auf dem Gebiete der Reichseisenbahnen die Verantwortlichkeit zu tragen hat. Er ist dafür verantwortlich, dass die Verwaltung der Reichseisenbahnen in ordnungsmässiger Weise geführt wird, und dass für bestimmte, in § 24 näher bezeichnete Fälle die vorherige Anhörung der elsass-lothringischen Landesbehörden ergangen ist. Er ist ferner dafür verantwortlich, dass der Reichsetat hinsichtlich der veranschlagten Kosten für den Ausbau und die Ausrüstung der Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen sowie für die Verwaltung derselben in allen

Punkten eingehalten und nicht schuldhafter Weise überschritten wird. Er ist schliesslich dafür verantwortlich, dass alle aus der Eisenbahnhoheit fliessenden Rechte richtig ausgeübt werden. Diese Hoheitsrechte sind nun im wesentlichen fünffacher Art:

1. Das Recht der Ermächtigung zum Bau von Eisenbahnen. Nach dem französischen Gesetz vom 27. Juli 1870 musste der Bau jeder Eisenbahn ohne Rücksicht darauf, ob er von dem Staate selbst oder einem Privatunternehmer mit oder ohne Zwangsenteignung unternommen wurde, durch ein Gesetz gestattet werden, es sei denn, dass es sich um Zweigeisenbahnen unter 20 Kilometer Länge handelte. Da jedoch dies Gesetz erst am 8. bezw. 9. August 1870. also zu einer Zeit, als bereits ein Teil von Elsass-Lothringen von deutschen Truppen besetzt war, in Kraft trat, so konnte es in diesen Gebietsteilen keine Geltung mehr erlangen. Dort blieb deshalb das Senatuskonsult vom 25. Dezember 1852 gültig, wonach eine kaiserliche Verordnung zur Erteilung der Ermächtigung genügt. Die Praxis hat sich indes auch für alle anderen Fälle mit dem Erlass einer kaiserlichen Verordnung selbst für die Gebiete, in denen das Gesetz von 1870 gültig geworden ist, begnügt. (Näheres bei Wissmann S. 16 ff.) Diese kaiserliche Verordnung bedarf der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der sowohl für das gesetzmässige Zustandekommen als auch für ihren Inhalt die Verantwortlichkeit zu tragen hat.

2. Das Enteignungsrecht. Es tritt zu dem Ermächtigungsrecht als Hilfsrecht hinzu[70]) und besteht in der Feststellung des Enteignungsfalls und in der Festsetzung des Umfangs der vorzunehmenden Enteignung. Nach dem elsass-lothringischen Verfassungsrecht ist es nun üblich, dass dieselbe Verordnung, welche die Genehmigung des Eisenbahnbaus erteilt, auch den Enteignungsfall sowie den Umfang und den Gegenstand der Enteignung feststellt. Die durch die Gegenzeichnung der kaiserlichen Verordnung begründete Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bezieht sich also auch auf diese Punkte. (So auch Rehm, Vorträge, S. 48.)

3. Das Recht der Feststellung des Eisenbahnplans. Dies Recht wird für die Reichseisenbahnen vom Reich ausgeübt. Es handelt sich dabei nicht allein um die Ausgestaltung der Bahnanlage im einzelnen, sondern auch um die Frage, „ob und welche Ersatz- und Sicherungsanlagen aus Anlass des Bahnbaus im öffentlichen Interesse an anderen öffentlichen Anlagen oder an Privatgrundstücken vorzunehmen sind". (Begründung S. 21.)

4. Das Recht, die Eisenbahntarife aufzustellen.

5. Die Befugnisse der Bahnpolizei. Auch diese Befugnisse stehen den Reichsbehörden zu. Sie vereidigen die Eisenbahnpolizeibeamten und übertragen ihnen hierdurch die Polizeigewalt; sie üben

[70]) Näheres über die akzessorische Natur des Enteignungsrechts bei Wissmann S. 49 ff.; vgl. auch Heim S. 116 ff.

auch die Aufsicht über die Ausführung der bestehenden polizeilichen Vorschriften aus.

Die rechtmässige Ausübung aller dieser Rechte hat der Reichskanzler zu vertreten. Die Verantwortlichkeit des Statthalters ist für diese Fälle ausgeschaltet. Soweit das Reich die Eisenbahnen selbst baut und betreibt, ist der Statthalter von jeder Verantwortlichkeit für die auf den Bau und Betrieb von Eisenbahnen gerichtete Tätigkeit befreit.

Anders verhält es sich mit den Fällen, in welchen das Reich die Eisenbahnen nicht selbst baut und betreibt. In diesen Fällen trifft auch den Statthalter eine ausgedehnte Verantwortlichkeit und zwar nach Massgabe folgender Erwägungen:

Da Absatz 2 des § 24 nur vom Bau und Betrieb der „Reichseisenbahnen" spricht und davon sagt, dass sämtliche hierauf bezüglichen Rechte der Reichsverwaltung zustehen, so folgt hieraus indirekt, dass in allen Fällen, in denen das Reich die Bahnen nicht selbst baut und betreibt, nicht der Reichsverwaltung, sondern der Landesverwaltung die Ausübung der sich auf den Bau und Betrieb beziehenden Rechte zustehen soll. Da nun aber diese Rechte in erster Linie Eisenbahnhoheitsrechte sind, so ergibt sich daraus weiter der Schluss, dass in allen diesen Fällen Elsass-Lothringen die Eisenbahnhoheit auszuüben hat. Elsass-Lothringen bedarf also keiner Konzession, wenn es selbst Eisenbahnen bauen will, kann dagegen solche Konzessionen erteilen, wenn ein Privatunternehmer einen Eisenbahnbetrieb in Elsass-Lothringen einzurichten beabsichtigt. Aus dem oben genannten Grundsatz folgt aber ferner, dass das Reich selbst garnicht einmal in der Lage ist, selbst Konzessionen für Eisenbahnbauten in Elsass-Lothringen zu erteilen. Gleichsam als Ersatz hierfür hat es sich aber das Recht der Zustimmung zu allen Eisenbahnbauten vorbehalten. (§ 24, Abs. 1.) Dadurch hat es sich für immer einen gesetzmässigen Einfluss auf den Eisenbahnbau in Elsass-Lothringen verschafft. Ist nach Ansicht des Reichs der Bau der geplanten Eisenbahn überflüssig oder schädlich, so kann es ihn durch Versagung der Genehmigung jederzeit unterbinden. Erst wenn die Zustimmung des Reichs erfolgt ist, kann die elsass-lothringische Regierung die Konzession erteilen, braucht es aber nicht, wenn sie nicht will. (Vgl. hierzu Heim S. 114 ff.; Alfred Schulze S. 89 f.; Bruck III S. 162.) Da diese Zustimmung von Reichswegen erfolgt, so ist für ihre richtige Ausübung nicht der Statthalter, sondern der Reichskanzler verantwortlich. Hinsichtlich aller übrigen Rechte und Pflichten, die sich aus den vorstehenden Sätzen für die elsass-lothringische Landesverwaltung ergeben, hat der Statthalter die Verantwortlichkeit zu tragen. Er hat insbesondere die Gesetze und kaiserlichen Verordnungen gegenzuzeichnen, durch welche dem Lande die gemäss Gesetz vom 27. Juli 1870 oder Senatusconsult vom 25. Dezember 1852 erforderliche Ermächtigung oder den Privatunternehmern die Konzession zum Bau und Betrieb einer Eisenbahn

in Elsass-Lothringen erteilt wird, und ist für ihre Gesetzmässigkeit und ihren Inhalt verantwortlich. Er muss die Verordnung, welche den Enteignungsfall und den Umfang der Enteignung feststellt, gegenzeichnen und vertreten. Er ist ferner dafür verantwortlich, dass das Recht der Feststellung oder Genehmigung des Eisenbahnbauplans richtig ausgeübt wird, und dass die Aufstellung und Genehmigung der Eisenbahntarife in gesetzmässiger Weise erfolgt. Schliesslich trifft ihn die Verantwortlichkeit für die ordnungsmässige Ausübung der staatlichen Aufsicht über die nicht vom Reiche betriebenen Bahnen, insbesondere die Klein-, Strassen- und Stadtbahnen.

Die Verantwortlichkeit für elsass-lothringische Eisenbahnangelegenheiten ist also zwischen Reichskanzler und Statthalter geteilt. Soweit es sich um Reichseisenbahnen handelt, hat der Reichskanzler für die gesamte Tätigkeit die Verantwortlichkeit zu tragen, soweit es sich dagegen um andere Bahnen handelt, liegt dem Statthalter die Verantwortlichkeit ob.

β) Als Chef der Landesverwaltung.

In dieser Eigenschaft ist der Statthalter in gleicher Weise wie der Reichskanzler für alle Amtshandlungen, die er selbst oder seine untergebenen Behörden vornehmen, parlamentarisch verantwortlich. Dieser Grundsatz steht ebenso wenig in irgend einem elsass-lothringischen Verfassungsgesetz, wie er hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in der R. V. unmittelbar zum Ausdruck gelangt ist. Doch können wir das Vorhandensein der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Statthalters für diese Handlungen in gleicher Weise wie beim Reichskanzler annehmen. Auch der Statthalter ist Minister des Kaisers, wenn auch nur für Elsass-Lothringen, und so wenig Artikel 17, Satz II der R. V. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erschöpfend regelt, vielmehr nur eine Bestätigung des allgemeinen Prinzips der Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers ist, hat auch § 2 Abs. 4 des neuen elsass-lothringischen Verfassungsgesetzes die Ministerverantwortlichkeit des Statthalters nur angedeutet. Dies ergibt sich schon daraus, dass neben § 2 Abs. 4 auch § 6 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 die Verantwortlichkeit des Statthalters für die Ernennung gewisser höherer elsass-lothringischer Landesbeamten besonders ausspricht. Hiernach ist der Statthalter sowohl für alle Anordnungen, die er bei Verwaltung der elsass-lothringischen Angelegenheiten auf Grund des ihm zustehenden Amts vornimmt, als auch für die seiner untergeordneten Behörden parlamentarisch verantwortlich. (So auch Heim S. 34; v. Frisch S. 322; Söhling S. 66; G. Meyer S. 479; Moritz S. 24.)

Es würde natürlich zu weit führen, hier nun alle die Funktionen einzeln aufzuführen, die der Statthalter in dieser Eigenschaft ausübt. Eine solche Aufzählung würde auch jeglichen Interesses entbehren. Wir wollen uns daher auf die wichtigsten beschränken.

Nach § 5 des neuen V. G. ordnet der Kaiser die Verkündigung der elsass-lothringischen Landesgesetze an. Diese Aus-

drucksweise ist korrekter als diejenige des Art. 17 der R. V., wo nur von Verkündigung schlechthin die Rede ist. Wie aber der Ausdruck „Verkündigung" im Art. 17, so bedeutet auch der Ausdruck „Anordnung der Verkündigung" in § 5 nichts anderes, als die Erteilung des Verkündigungsbefehls durch den Kaiser. Die Verkündigung selbst erfolgt nach § 1 des Gesetzes vom 3. Juli 1871 im „Gesetzblatt für Elsass-Lothringen", welches nach § 22 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 vom Ministerium in Strassburg herausgegeben wird. Wohl aus diesem letzten Grunde erklärt Laband (II S. 261) den Staatssekretär für die rechtzeitige und ordnungsmässige Verkündigung der elsass-lothringischen Gesetze verantwortlich. Ob dies richtig ist, erscheint bedenklich. Der Statthalter ist der einzige Minister für Elsass-Lothringen, darum verfassungsmässig für alle Amtshandlungen verantwortlich, einerlei, ob er selbst oder ein Untergebener sie vornimmt. Der Staatssekretär ist aber nur in Fällen seiner Vertretung oder da, wo der Statthalter in Ausübung landesherrlicher Befugnisse handelt, für Amtshandlungen des Statthalters oder seiner untergebenen Behörden verantwortlich. Bei der Verkündigung von Gesetzen liegt aber weder eine Stellvertretung des Statthalters noch die Ausübung einer landesherrlichen Befugnis vor. Demgemäss muss nicht der Staatssekretär, sondern der Statthalter die Verantwortlichkeit für die rechtzeitige und ordnungsmässige Verkündigung der elsass-lothringischen Gesetze tragen. Der Umstand, dass das Gesetzblatt für Elsass-Lothringen, in welchem diese Gesetze verkündet werden, vom Ministerium in Strassburg herausgegeben wird, ändert m. E. hieran auch nichts. Der Staatssekretär ist zwar der Chef des Ministeriums und seinerseits für die richtige Ausübung seiner Funktionen verantwortlich. Aber diese Verantwortlichkeit besteht nicht gegenüber dem Parlament, sondern gegenüber dem Statthalter als dem obersten Chef der gesamten Verwaltung. Nur der Statthalter hat die Amtsführung seiner untergebenen Behörden dem Parlament gegenüber zu vertreten; die Verantwortlichkeit des Staatssekretärs ist nur eine disziplinäre, soweit er nicht als Vertreter des Statthalters handelt. (So auch Heim S. 53 und Bruck I S. 236.)

Die Verantwortlichkeit des Statthalters für die Verkündigung der Gesetze erstreckt sich nun vor allem darauf, dass das neue Gesetz nicht verkündigt wird, ohne vorher die Sanktion des Kaisers erhalten zu haben, und dass es fehlerfrei, ohne Zusätze und Auslassungen und rechtzeitig im Gesetzblatt zum Abdruck gelangt. Demgemäss hat der Statthalter auch für etwaige Druckfehler und Berichtigungen die Verantwortlichkeit zu tragen.

Soweit der Statthalter für gewisse Gebiete ein Verordnungsrecht besitzt, ist er auch für die auf Grund dieses Rechts erlassenen Verordnungen verantwortlich. So hat er nach § 8 des Gesetzes von 1911 den Tag der allgemeinen Wahlen für die zweite Kammer des Landtags durch Verordnung festzusetzen. Ferner kann er nach § 26 desselben Gesetzes den Gebrauch des Französischen

als Unterrichtssprache entsprechend der bisherigen Uebung auch fernerhin zulassen. Schliesslich hat er nach § 6 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 alle höheren Beamten des Ministeriums mit Ausnahme des Staatssekretärs, der Unterstaatssekretäre und der Räte zu ernennen. Alle hierauf bezüglichen Verordnungen erlässt der Statthalter nicht als Vizekaiser, sondern als Minister für Elsass-Lothringen. Darum bedürfen sie auch keiner Gegenzeichnung, sondern tragen nur die Unterschrift des Statthalters. Aus diesem Grunde enthält auch die Verordnung vom 7. August 1911, durch welche der Statthalter als Tag für die ersten Wahlen zum Landtag den 22. Oktober festsetzte, nur die Unterschrift des Grafen v. Wedel. Der Statthalter ist also selbst für alle diese Verordnungen verantwortlich. (Vgl. auch Rehm, Vorträge, S. 24.)

Schliesslich ist der Statthalter als elsass-lothringischer Landesminister noch dafür verantwortlich, dass die Beschlüsse der einen Kammer der anderen zur Beschlussfassung vorgelegt werden. (So auch Heim S. 51.) Dies ist zwar im Gesetz nicht ausdrücklich ausgesprochen, wird aber entsprechend der Einrichtung im Reiche auch für Elsass-Lothringen anzunehmen sein.

Während ferner die Reichsverfassung in Art. 72 für den Reichskanzler eine Pflicht zur Rechnungslegung über alle Ausgaben des Reichs begründet, enthält das elsass-lothringische Verfassungsgesetz für den Statthalter eine solche Bestimmung hinsichtlich der Ausgaben für Elsass-Lothringen nicht. Gleichwohl wird man auch hier die Rechnungslegung des Statthalters zum Zwecke der Entlastung annehmen können, obgleich eine entsprechende Vorschrift des bisherigen Rechts (§ 3 des Gesetzes vom 2. Mai 1877) durch § 27 des V. G. aufgehoben worden ist. Denn es ist in allen grösseren Bundesstaaten mit Zweikammersystem üblich, dass die Rechnungen über den Landeshaushalt bei den Kammern zur Entlastung der Regierung vorgelegt werden. Ausserdem kann die Notwendigkeit der Vorlegung der Rechnungen aus § 18 des auch im Gesetzblatt für Elsass-Lothringen von 1875 abgedruckten, durch das Reichskontrollgesetz ausdrücklich aufrecht erhaltenen preussischen Gesetzes über die Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 27. Mai 1872 entnommen werden, wo über den Inhalt der nach Art. 104 der preussischen Verfassung dem preussischen Landtage zu machenden Vorlage Bestimmungen getroffen sind. (Vgl. Heim S. 59; Alfred Schulze S. 52.)

Vor dem Gesetz vom 31. Mai 1911 trug der Statthalter weiterhin noch eine ausgedehnte Verantwortlichkeit für die Ausübung der ihm zustehenden ausserordentlichen Gewalten. Durch das neue V. G. sind diese sog. Diktaturbefugnisse des Statthalters fast sämtlich aufgehoben. Nur das Requisitionsrecht hat man dem Statthalter belassen (§ 2 Abs. 2). Für seine richtige Ausübung ist natürlich die Verantwortlichkeit des Statthalters bestehen geblieben.

Neben dieser Verantwortlichkeit des Statthalters für eigene Handlungen hat der Statthalter noch die Verantwortlichkeit für alle Funktionen seiner untergebenen Behörden. Als oberster Chef der Landesverwaltung muss er die amtliche Tätigkeit aller seiner Beamten dem Parlamente gegenüber rechtfertigen. Der Umfang dieser Verantwortlichkeit deckt sich mit demjenigen der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Geschäftsführung der Reichsbehörden auf dem Gebiete der unmittelbaren Reichsverwaltung. Wie der Reichskanzler, so hat auch der Statthalter dafür einzustehen, dass die gesamte amtliche Tätigkeit den Gesetzen gemäss geschieht und von dem einheitlichen Grundgedanken der inneren und äusseren Politik durchdrungen ist. Insbesondere liegt dem Statthalter für die gesamte Tätigkeit des elsass-lothringischen Ministeriums die Verantwortlichkeit ob. Die Mitglieder des Ministeriums tragen keine parlamentarische Verantwortlichkeit für ihre Handlungen. Sie sind gemäss § 13 des Reichsbeamtengesetzes nur dem Statthalter disziplinär für die Gesetzmässigkeit ihrer Geschäftsführung verantwortlich. Ebenso wenig hat der Staatssekretär als Vorstand des Ministeriums die parlamentarische Verantwortlichkeit zu tragen. Auch er ist grundsätzlich nur wie alle übrigen Beamten disziplinär verantwortlich. Die parlamentarische Verantwortlichkeit für die Funktionen des Ministeriums beruht ausschliesslich beim Statthalter. Er muss alle Massnahmen und Entscheidungen desselben dem Landtage gegenüber vertreten. (So auch Heim S. 38; Leoni, Oeffentl. Recht I, S. 91; Bruck I S. 125; Zorn I S. 544; Geffken S. 113; Carl Schulze S. 74; Thomas S. 32; v. Sydow S. 31; Rudolph S. 100; v. Steinwehr S. 45.)

Viel enger als für die Verwaltungsbehörden ist die Verantwortlichkeit des Statthalters für die selbständigen Finanzbehörden und für die rechtsprechenden Behörden begrenzt. Der Umfang der Verantwortlichkeit für diese Behörden entspricht in allen Punkten demjenigen der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die entsprechenden Behörden im Reich. So nehmen die durch Gesetz vom 19. Juni 1901 eingesetzte Landesschuldenkommission sowie der Rechnungshof des Deutschen Reichs, der von Jahr zu Jahr durch besonderes Reichsgesetz auch mit der Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle des elsass-lothringischen Landeshaushaltsetats betraut und dessen Zuständigkeit gemäss dem Reichskontrollgesetz vom 21. März 1910 bis zum Jahre 1914 ausgedehnt worden ist, dem Statthalter gegenüber eine vollkommen unabhängige Stellung ein. Sie unterstehen direkt dem Kaiser und sind für ihre Tätigkeit unbedingt verantwortlich. (So auch Laband II S. 252; Bruck I S. 148; Carl Schulze S. 75.) Die Landesschuldenverwaltung, die ebenfalls durch Gesetz vom 19. Juni 1901 eingeführt ist, ist dagegen in ihrer Unabhängigkeit etwas beschränkter. Hier ist der Statthalter in gleicher Weise verantwortlich wie der Reichskanzler für die Tätigkeit der Reichsschuldenverwaltung. Gänzlich unabhängig vom Statthalter sind aber wieder die richterlichen Be-

hörden in Elsass-Lothringen. Für den Inhalt ihrer Entscheidungen trägt der Statthalter keinerlei Verantwortlichkeit. Er ist nur dafür verantwortlich, dass sie ihre Funktionen den Gesetzen entsprechend ausüben können. (So auch Bruck I S. 125.)

§ 11.

Wem sind der Reichskanzler und Statthalter verantwortlich?

a) Der Reichskanzler.

Der Reichskanzler ist zunächst dem Kaiser für seine Amtshandlungen verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit ist allerdings nicht die parlamentarische Verantwortlichkeit des Art. 17 der R. V., sondern sie ist eine der disziplinarischen nachgebildete Verantwortlichkeit, indem sie dem Kaiser das Recht gewährt, den Reichskanzler jederzeit und ohne Angabe von Gründen zu entlassen oder einstweilen in den Ruhestand zu versetzen. (§§ 25 und 35 des R. B. G.; vgl. auch oben S. 42.)

Hinsichtlich der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers herrscht kein Streit darüber, dass der Reichskanzler als Reichsminister dem Reichstage verantwortlich ist. Dies folgt aus der Natur der Sache. Denn es liegt in dem Wesen und Grunde der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit begründet, dass die Volksvertretung — der Reichstag ist eine solche — berechtigt ist, den Minister wegen verfassungs- und gesetzwidriger sowie wegen unzweckmässiger Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen. Dazu kommt, dass in die Geschäftsordnung des Reichstags Bestimmungen über die Zulässigkeit von Interpellationen und deren geschäftsmässige Behandlung (§§ 30 und 31 der Geschäftsordnung) sowie über die Zulässigkeit von Adressen an den Kaiser aufgenommen sind, ohne dass die Regierung hiergegen jemals Widerspruch erhoben hätte. Eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstage ist demnach zweifellos.

Zweifelhaft und bestritten ist dagegen die Frage, ob der Reichskanzler auch dem Bundesrate verantwortlich ist. Während Rosenberg (Reichskanzler, S. 31), Bauer (S. 32) und Müller (S. 65) diese Frage verneinen, wird von der überwiegenden Mehrzahl der Schriftsteller[77]) auch eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrate angenommen. Für Seydel (Komm., 1. Aufl., S. 129) sind entsprechend seiner Auffassung von der Natur der Verantwortlichkeit die Fragen: Wem und wofür verantwortlich? „gleichgültige Dinge". Hensel (S. 55) und v. Held (S. 136) nehmen nur eine disziplinäre Verantwortlichkeit gegenüber dem Kaiser an, verneinen dagegen eine parlamentarische Verantwortlichkeit gegenüber Reichstag und Bundesrat.

[77]) Laband I, S. 382; Hänel (Studien II) S. 20; Mohl R. St. R., S. 397 f.; Pistorius S. 203; Arndt R. St. R., S. 681; v. Rönne D. St. R. I, S. 297; Zorn I, S. 258; Thudichum V. R. S. 132; Preuss S. 444; Ioël S. 410; Meixner S. 41; v. Frisch S. 319; Reichard S. 44; Dainert S. 71.

Wenn man die Begründungen durchliest, die die verschiedenen Schriftsteller über diese Frage gefunden haben, so kann man mit Mohl (R. St. R., S. 398) sagen, dass es in der Tat „eine häckliche Frage ist", um die es sich hier handelt, zumal die R. V. darüber keine positiven Vorschriften enthält. Diesen Mangel der Verfassung erkannte schon der Abgeordnete Schulze im konstituierenden Reichstage als erheblich, indem er ausführte: „Wenn sie bloss sagen: „die betreffenden Personen sind verantwortlich!", ja mein Gott, da bleiben ja eigentlich alle Fragen, die sich auf die Verantwortlichkeit beziehen und die Verantwortlichkeit überhaupt erst zu etwas Wesenhaftem machen, übrig und unerledigt. Da frage ich erst: wem sind sie denn verantwortlich? Sind sie dem Reichstag verantwortlich; sind sie auch dem Bundesrat verantwortlich? Wer kann die Verantwortlichkeit geltend machen? Das muss man doch sagen." (Betzold I S. 631.) Trotz dieser berechtigten Erklärung des Abgeordneten Schulze ist es im konstituierenden Reichstag zu einer klaren Aussprache über diesen Punkt nicht gekommen. Nur hin und wieder wurde diese Frage von Abgeordneten gestreift und dann in dem Sinne beantwortet, dass der Bundeskanzler dem Reichstag und Bundesrat verantwortlich sei. So erklärte der Abgeordnete Miquel den Bundeskanzler dem Reichstag und Bundesrat für verantwortlich; dieselbe Ansicht vertraten v. Benningsen (Sten. Ber. S. 375) und Lasker (Sten. Ber. S. 365). Auch Bismarck gab in der Reichstagssitzung vom 28. September 1867 (Sten. Ber. S. 139) die Erklärung ab, ‚dass er den Bundeskanzler auch für die Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes dem Reichstage sowie dem Bunde gegenüber für verantwortlich halte, so lange die jetzige Bundesverfassung bestehe". Nichtsdestoweniger wurde aber sowohl der Antrag Ausfeld u. Gen., der eine Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers gegenüber Reichstag und Bundesrat aussprach, als auch derjenige v. Erxleben-Zachariae, der nur eine Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers dem Reichstag gegenüber kannte, abgelehnt. Infolgedessen enthält unsere R. V. nicht eine einzige Bestimmung, die uns sagte, wem der Reichskanzler verantwortlich ist. Artikel 72 der R. V., welcher bestimmt, dass der Reichskanzler über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs dem Bundesrat und Reichstag zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen hat, kann auch in erster Linie als Beweismittel nicht verwertet werden, da man sich über den Charakter dieses Artikels, ob er hinsichtlich des Subjekts der Verantwortlichkeit ein Anwendungsfall eines allgemeinen Prinzips oder eine lex specialis bedeutet, nicht einig ist. Wir müssen deshalb versuchen, die Lösung der Frage, ob auch der Bundesrat den Reichskanzler zur Verantwortung ziehen kann, auf andere Weise zu finden.

Der Bundesrat ist anerkanntermassen dasjenige Organ im Deutschen Reiche, durch welches die einzelnen Bundesstaaten ihre Mitgliedschaftsrechte am Bunde ausüben. Als solches hat er das grösste Interesse daran, dass die Reichsverfassung und -Gesetzgebung nach allen Richtungen hin vollständig sachgemäss und recht-

lich unanfechtbar ausgeführt werden. Dies Interesse an der verfassungs- und gesetzmässigen Tätigkeit der Organe des Reichs ist naturgemäss beim Bundesrat noch grösser als beim Reichstage, denn ein verfassungs- und gesetzwidriges Handeln der Regierung gefährdet neben der Sicherheit des ganzen Reichs in erster Linie die Sicherheit und Existenz der Einzelstaaten. Diese haben das grösste Interesse daran, dass die ihnen verfassungsmässig verbürgten Rechte unangetastet erhalten bleiben, und dass sie in ihrer verfassungsmässig verbürgten Freiheit nicht beschränkt werden. Es wäre deshalb ungerecht und mit dem Zweck und Ziel des deutschen Reichsstaatswesens unvereinbar, wollte man dem Bundesrat als dem Organ der Einzelregierungen das Recht versagen, den Reichskanzler wegen verfassungswidriger Handlungen oder Unterlassungen zur Rechenschaft zu ziehen. (Aehnlich v. Rönne D. St. I, S. 297.)[78]) Dazu kommt, dass der Bundesrat nicht nur Verwaltungsorgan, sondern auch gesetzgebende Körperschaft ist. Eine gesetzgebende Körperschaft hat aber das dringendste Interesse daran, dass die Gesetze von den Regierungsorganen des Staates beachtet werden. Da nun gerade die Ministerverantwortlichkeit eine gesetzmässige Verwaltungstätigkeit garantieren soll, so lässt sich kein stichhaltiger Grund erkennen, weshalb dem Bundesrat, der doch nicht minder an der Reichsgesetzgebung beteiligt ist als der Reichstag, im Gegensatz zu diesem die Berechtigung, den Reichskanzler zur Verantwortung zu ziehen, abgesprochen werden soll. Man wird im Gegenteil dem Bundesrate dieselben Rechte zubilligen müssen als dem Reichstag. Dies ist auch in Art. 72 der R. V. geschehen, wo ausdrücklich bestimmt ist, dass der Reichskanzler über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs dem Bundesrat und Reichstag zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen hat. Nach unseren obigen Darlegungen konnte nur eine solche Regelung der Frage erfolgen. Denn nach Art. 69 müssen alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden, der vor Beginn des Etatsjahres durch ein Gesetz, das sog. Budgetgesetz, festgestellt wird. Da aber ein Gesetz nach Art. 5 der R. V. durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags zustande kommt, so hat Art. 72 in richtiger Weise beide gesetzgebenden Körperschaften, den Bundesrat und Reichstag, für berechtigt erklärt, vom Reichskanzler Rechenschaft über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches zu verlangen. Insofern ist also die Bestimmung des Art. 72 der R. V. eine Bestätigung unserer Ansicht. Dass aber Art. 72 eine lex specialis sei gegenüber einem

[78]) Hierdurch wird auch die entgegengesetzte Behauptung Rosenbergs (Reichskanzler S. 32) entkräftet, der deshalb keine Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrat annimmt, weil im Laufe der Reichstagsverhandlungen keinerlei Erörterungen darüber stattgefunden haben, dass es erforderlich sei, auch den Regierungen einen Schutz gegen Uebergriffe und Willkürakte des Bundeskanzlers zu schaffen. — Eine solche Erörterung war garnicht notwendig, denn nach den vorstehenden Ausführungen liegt es bereits in der Natur der Sache begründet, dass der Bundeskanzler auch dem Bundesrat Rechenschaft zu geben hat.

allgemeinen Prinzip, wonach der Reichskanzler nur dem Reichstage verantwortlich sei, lässt sich nach den obigen Ausführungen nicht annehmen.

Wenn Rosenberg (Reichskanzler S. 33) trotzdem eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrate ablehnt, weil eine Kritik der Tätigkeit des Reichskanzlers als des Gehilfen des Kaisers von seiten des Bundesrats gleichzeitig einen unzulässigen Eingriff in die Rechte des Kaisers enthalten würde, der als gleichberechtigter Faktor neben dem Bundesrat stehe, so ist Rosenberg folgendes entgegenzuhalten: Zunächst bezieht sich eine solche Kritik nur auf einen verhältnismässig kleinen Teil der Tätigkeit des Reichskanzlers, nämlich nur auf den Kreis von gegenzuzeichnenden Regierungshandlungen des Kaisers, die dieser selbständig ohne Mitwirkung des Bundesrats vornimmt. Sodann erscheint es doch sehr fraglich, ob der Bundesrat mit einer Kritik jener Tätigkeit des Reichskanzlers wirklich in die Rechtssphäre und Selbständigkeit des Kaisers eingreift. Wenn dies der Fall wäre, dann liesse sich die gleiche Einwendung auch bei einer Kritik jener Handlungen durch den Reichstag machen, die Rosenberg aber für zulässig erklärt. Auch diesem gegenüber nimmt der Kaiser hinsichtlich jener Regierungshandlungen eine selbständige Stellung ein. Wir kommen also zu dem Ergebnis, dass der Reichskanzler sowohl dem Bundesrat als auch dem Reichstag verantwortlich ist.

Diesen Standpunkt hat auch die Reichsregierung bisher stets vertreten. So äusserte Bismarck in der Reichstagssitzung vom 28. September 1867, „dass er den Bundeskanzler . . . dem Reichstag und dem Bundesrat gegenüber für verantwortlich ansehe". Und ebenso sprach sich Fürst Bülow in der Reichstagssitzung vom 19. Januar 1903 aus, indem er ausführte: „Ich bin dem Bundesrat wie diesem hohen Hause für eine Führung der Geschäfte verantwortlich, welche weder den äusseren noch den inneren Frieden des Reichs gefährdet." (Sten. Ber. S. 7409.)

b) Der Statthalter.

Als Minister des Kaisers ist der Statthalter zunächst dem Kaiser in derselben Weise verantwortlich wie der Reichskanzler. Wie dieser, so ist auch der Statthalter dem Kaiser für seine gesamte Amtstätigkeit als Minister Rechenschaft schuldig. Diese Verantwortlichkeit ist, wie wir oben gesehen haben, zwar weder eine parlamentarische noch eine disziplinäre, aber dennoch ist sie vorhanden und besteht in der freien Entlassungsbefugnis und in dem Recht des Kaisers, den Statthalter jederzeit einstweilen in den Ruhestand zu versetzen. (Vgl. Heim S. 35.)

Hinsichtlich der Frage, wer die parlamentarische Verantwortlichkeit des Statthalters geltend zu machen berechtigt ist, gilt folgendes:

Bis zum Gesetz vom 31. Mai 1911 herrschte in der Literatur Uebereinstimmung dahin, dass der Reichstag die parlamen-

tarische Verantwortlichkeit des Statthalters auszuüben hatte, dass dagegen der Landesausschuss hierzu nicht berechtigt war.[79]) Man begründete diese Auffassung damit, dass der Statthalter an die Stelle des Reichskanzlers getreten sei. Wie dieser aber in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten dem Reichstage verantwortlich gewesen sei, weil das Reich durch seine Regierungsorgane die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen ausübe, so müsse auch der Statthalter als Nachfolger des Reichskanzlers dem Reichstage und nur diesem Rechenschaft über die Handhabung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen abzulegen verpflichtet sein. Der Reichstag sei auch allein in der Lage, Interpellationen an die Regierung zu richten. Dem Landesausschuss fehle dieses Recht vollständig. Das Interpellationsrecht sei allein die staatsrechtliche Form, durch welche die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung geltend gemacht werden könne. (So besonders Leoni, Oeffentl. Recht I, S. 70.)

Trotz dieser überzeugenden Gründe verharrte die Praxis von jeher auf einem anderen Standpunkte. Denn tatsächlich wurde die parlamentarische Verantwortlichkeit des Statthalters niemals vom Reichstage, sondern stets vom Landesausschuss ausgeübt. Laband (4. Aufl. II, S. 231) versuchte, diesen Widerstreit der Praxis mit der Theorie dadurch in Einklang zu bringen, dass er den Landesausschuss als ein Organ des Reichs, als einen „stellvertretenden Spezialreichstag" ansah, der in elsass-lothringischen Angelegenheiten anstatt des allgemeinen Reichstags fungierte. Inwieweit diese Ansicht berechtigt ist, soll hier nicht näher untersucht werden,[80]) da man heute nach dem Inkrafttreten des neuen elsass-lothringischen Verfassungsgesetzes allgemein die Ansicht teilt, dass der L a n d t a g und nicht mehr der Reichstag berechtigt ist, die parlamentarische Verantwortlichkeit des Statthalters geltend zu machen. (So Laband II S. 247; Heim S. 34; Rehm, Vorträge, S. 16, 19; Alfr. Schulze S. 30; Bruck, Annalen 1911, S. 797.)

Diese Ansicht ist in der Tat die einzig richtige. Denn durch das neue V. G. ist der Reichstag in elsass-lothringischen Landesangelegenheiten völlig ausgeschaltet worden. Er hat keinen Anteil mehr an der Gesetzgebung, er kann die der Regierung obliegende Rechnungslegung über den Landeshaushaltsetat nicht mehr entgegennehmen und Entlastung erteilen. Er kann keine Interpellation in elsass-lothringischen Angelegenheiten mehr an die Regierung richten. In allen diesen Punkten ist der elsass-lothringische Landtag an seine Stelle getreten. Dieser übt allein mit dem Kaiser die Landesgesetzgebung aus. Er hat allein die Decharge nach der Rechnungslegung zu erteilen. Er hat nach § 16 des V. G. das Recht, Interpellationen an die Regierung zu richten und an sie gerichtete Petitionen der Regierung zu überweisen. Gerade diese beiden letz-

[79]) So Leoni (Oeff. Recht I) S. 70; 71 Anm. 1; Rosenberg (Els.-Lothr.) S. 62; G. Meyer S. 693; Bruck I S. 130; Zorn I S. 542 ff.; Carl Schulze S. 66; Hamburger S. 92; Thomas S. 35; v. Sydow S. 43; Soppart S. 45; u. a.

[80]) Vgl. hierzu die eingehenden Erörterungen bei Carl Schulze S. 67 ff.

ten Punkte rechtfertigen besonders unsere Ansicht. Denn das Interpellationsrecht ist, wie Leoni (Oeffentl. Recht I S. 70) richtig sagt, die staatsrechtliche Form, durch welche die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung geltend gemacht wird. Einem Parlament, dem das Interpellationsrecht fehlt, kann auch das Recht nicht zugesprochen werden, die Regierung zur Verantwortung zu ziehen. Der elsass-lothringische Landtag besitzt aber das Interpellationsrecht. Der Reichstag besass es nur stillschweigend, der elsass-lothringische Landtag besitzt es aber kraft Rechtssatzes. Damit hat selbst der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass der Landtag in Zukunft die Verantwortlichkeit des Statthalters auszuüben berechtigt sein soll. Wenn daher § 17 des V. G. bestimmt, dass die Mitglieder des Ministeriums und die zu ihrer Vertretung abgeordneten Beamten das Recht haben, bei den Verhandlungen der Kammern gegenwärtig zu sein, so kann hieraus nicht der Schluss gezogen werden, dass der Statthalter, der kein Mitglied des Ministeriums ist, hierzu nicht berechtigt sei. Ein solcher Schluss stände im Widerspruch zu dem Interpellationsrecht des Landtags. Die Interpellation richtet sich immer gegen die verantwortliche Spitze des Landes; diese ist aber in Elsass-Lothringen der Statthalter. Er muss also auch das Recht haben, im elsass-lothringischen Landtag zu erscheinen. Hätte er es nicht, so stände das Interpellationsrecht des Landtags auf dem Papiere, ausführbar wäre es nicht.

Nun ist allerdings der Statthalter niemals im Landtage bezw. Landesausschuss erschienen, sondern hat sich bisher stets vom Staatssekretär vertreten lassen. Dies Verfahren schliesst aber das Recht des Statthalters, sich persönlich an den Verhandlungen des Landtags zu beteiligen, keineswegs aus. (So auch Laband II S. 247; ähnlich Alfr. Schulze S. 81.) Hören wir, was in dieser Hinsicht der Regierungsvertreter in der Reichstagskommission bei der Beratung über diesen Punkt gesagt hat: „Rechtlich liege die Verantwortlichkeitsfrage genau so wie im Reiche, da der Statthalter gewissermassen ein Spezialreichskanzler für Elsass-Lothringen sei. Ebenso wenig wie im Reiche bestehe auch in Elsass-Lothringen eine geschriebene Verpflichtung darüber, dass der Statthalter dem Parlament persönlich Rede stehen müsse. Ebenso wie der Reichskanzler sich durch den Staatssekretär vertreten lassen könne, könne sich der Statthalter durch den ihm nachgeordneten Staatssekretär vertreten lassen. Die Wichtigkeit der Angelegenheit, um die es sich handle, sei im allgemeinen das entscheidende Moment für die Frage, ob der Reichskanzler selbst im Reichstage das Wort nehme oder sich vertreten lasse. Die Praxis habe sich im Reiche und in Elsass-Lothringen verschieden entwickelt; während der Reichskanzler bei wichtigen Angelegenheiten regelmässig selbst erscheine, habe der Statthalter an den Sitzungen des Landesausschusses nie teilgenommen. Das schliesse aber nicht aus, dass der Statthalter persönlich im Landtage erscheinen und das Wort ergreifen werde, wenn es ihm opportun erscheine. Wenn keiner der bisherigen Statthalter

dies getan habe, so dürfe man wohl annehmen, dass sie dies mit Rücksicht auf die ihnen übertragenen landesherrlichen Befugnisse unterlassen hätten. Es sei aber nicht ausgeschlossen, dass künftighin ein Statthalter dazu bereit sein werde, sich persönlich mit dem Landtag auseinander zu setzen. Staatsrechtlich und praktisch sei es gleichgültig, ob der Statthalter oder sein Staatssekretär dem Parlamente Rede stehe, da beide in politischen Angelegenheiten derselben Meinung sein müssten. Die verbündeten Regierungen seien nicht in der Lage, eine bindende Erklärung darüber abzugeben, dass der Statthalter dem Landtag in Zukunft Rede stehen werde." (Komm.-Ber. in den Drucksachen 1909—11 Nr. 1032, S. 5324.)

Da die beiden Kammern des Landtags grundsätzlich gleiche Rechte haben, so besteht die Verantwortlichkeit des Statthalters beiden Kammern gegenüber in gleichem Umfange.

Es erübrigt noch, zu untersuchen, ob der Statthalter auch dem Bundesrat verantwortlich ist. Das neue elsass-lothringische V. G. enthält hierüber keine Bestimmung. Wir müssen die Antwort also aus allgemeinen Gesichtspunkten herleiten. Wenn der Bundesrat berechtigt ist, den Reichskanzler wegen seiner Amtsführung zur Verantwortung zu ziehen, so liegt der Grund hierfür hauptsächlich darin, dass der Bundesrat als das Organ, durch welches die einzelnen Bundesstaaten ihre Mitgliedschaftsrechte ausüben, naturgemäss das grösste Interesse an der sachgemässen und rechtlich unanfechtlichen Ausführung der Reichsverfassung und -gesetze hat. Diese Interessen hat zwar der Bundesrat auch in allen sich auf Elsass-Lothringen beziehenden Angelegenheiten, zumal Elsass-Lothringen kein eigener Bundesstaat, sondern eine Provinz des Reiches ist. Trotzdem wird man aber eine Verantwortlichkeit des Statthalters dem Bundesrate gegenüber ablehnen müssen. Der Statthalter steht in keiner Beziehung zum Bundesrat. Er wird vom Kaiser unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ernannt und abberufen. Der Reichskanzler ist also für die Person des Statthalters und damit in letzter Linie auch für seine pflichtgemässe Amtsführung verantwortlich, und zwar ebensowohl dem Bundesrat als dem Reichstag gegenüber. Die Interessen des Bundesrats am Reichslande werden daher durch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Person des Statthalters vollkommen gewahrt. Uebt der Statthalter sein Amt schlecht aus, wird die Landesverwaltung den politischen Prinzipien und Wünschen des Reichs zuwider gehandhabt, so hat der Bundesrat jederzeit das Recht, den Reichskanzler wegen Ernennung dieses pflichtvergessenen Statthalters zur Rechenschaft zu ziehen. Es ist darum garnicht erforderlich, dass der Statthalter dem Bundesrat persönlich Rede steht. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dem Bundesrate gegenüber reicht vollkommen aus und verbürgt diesem ein ordnungsmässiges Funktionieren des gesamten elsass-lothringischen Landesverwaltungsapparats.

III. Abschnitt.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und des Statthalters bei der Stellvertretung.

1. Kapitel.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei der Stellvertretung.

§ 12.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei der Stellvertretung im Bundesrat.

Zum Schluss sollen noch einige Worte über die Stellvertretung des Reichskanzlers und Statthalters und die damit zusammenhängende Aenderung der Verantwortlichkeit gesagt werden.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers ist im deutschen Reichsstaatsrecht durchaus nicht nach einheitlichen Gesichtspunkten geregelt; vielmehr gelten verschiedene Grundsätze, je nachdem es sich um die Stellvertretung als Vorsitzenden und preussischen Bevollmächtigten im Bundesrat oder als Reichsminister handelt. Wenn Rosenberg (Reichskanzler, S. 34 f.), Meixner (S. 64 f.) u. a. noch zwischen der Stellvertretung des Reichskanzlers als Mitglied des Bundesrats und Vorsitzenden desselben unterscheiden, so ist das m. E. undurchführbar. Denn die Mitgliedschaft des Reichskanzlers im Bundesrat beruht auf dem Vorsitz; ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft ist, wie wir oben S. 11 ff. näher dargelegt haben, nicht möglich. Die Substitution im Vorsitz des Bundesrats schliesst deshalb auch diejenige in der Mitgliedschaft in sich. Der Reichskanzler kann sich nicht allein als Mitglied vertreten lassen. Denn wenn er als Mitglied im Bundesrat nicht anwesend ist, kann er auch ebensowenig als Vorsitzender desselben anwesend sein. Andererseits kann er nicht als Vorsitzender im Bundesrat tätig sein, ohne gleichzeitig seine Mitgliedschaftsrechte auszuüben. Die Bestimmung des § 2 der revidierten Geschäftsordnung von 1880, wonach jeder stimmführende Bevollmächtigte in Verhinderungsfällen den Bevollmächtigten eines anderen Staates für eine Sitzung substituieren kann, kann deshalb auf den Reichskanzler als den stimmführenden Bevollmächtigten Preussens keine Anwendung finden. Vielmehr kann für die Stellvertretung des Reichskanzlers im Bundesrat nur Art. 15 Abs. 2 der R. V. in Frage kommen.

Hiernach kann sich der Reichskanzler als Vorsitzender und preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrat durch jedes andere

Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen. Eine solche Substitution erzeugt aber nach aussen hin keinerlei Modifikationen in der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Wie wir oben S. 27 ff. gesehen haben, ist der Reichskanzler als Vorsitzender und preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrat weder dem Reichstag noch dem Bundesrat noch dem deutschen Kaiser, sondern nur dem Könige von Preussen bezw. der preussischen Regierung als seiner Vollmachtgeberin verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit richtet sich nach den gewöhnlichen zivil- und strafrechtlichen Grundsätzen und erstreckt sich vor allem darauf, dass der Reichskanzler seinen Instruktionen gemäss gehandelt, überhaupt seine Geschäfte pflichtgemäss geführt hat. In dieser Verantwortlichkeit tritt infolge der Substitution keine wesentliche Aenderung ein. Der Reichskanzler bleibt nach wie vor der preussischen Regierung allein verantwortlich, wenn auch diese Verantwortlichkeit sich jetzt nicht auf den ganzen Umfang seiner Geschäfte im Bundesrat, sondern auf eine Haftung für die richtige Auswahl des Substituten und für die Verfolgung der Pflichtverletzungen desselben beschränkt. (So auch Joël S 412; Blumenfeld S. 54; Meixner S. 65; Dainert S. 16.)

Dagegen ist der Substitut nur dem Reichskanzler, niemals aber der ursprünglichen Vollmachtgeberin, der preussischen Regierung, verantwortlich. Das Verhältnis zwischen Substitut und Reichskanzler ist ein dem zivilrechtlichen Mandat analoges. (Ebenso Joël S. 412; Schuster S. 43.) Denn der Substitut handelt ebenso wie der zivilrechtliche Mandatar nicht nur im fremden Namen, sondern auch kraft fremden, d. h. abgeleiteten Rechts. Der Substitut hat eine Pflicht zur Geschäftsführung nur dem ihn substituierenden Reichskanzler gegenüber übernommen und haftet infolgedessen für seine Geschäftsführung allein diesem, und zwar genau in gleicher Weise, wie der Reichskanzler dem König von Preussen bezw. der preussischen Regierung aus dem Mandatsverhältnis verpflichtet ist. (Ebenso Joël S. 412; Meixner S. 64 f.; Schuster S. 43.)

Eine andere Ansicht bezüglich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seines Stellvertreters im Bundesrat vertritt Smend (S. 326). Nach seiner Ansicht kann nur der Absendestaat des substituierten Bundesratsbevollmächtigten, nicht aber der Reichskanzler den Substituten wegen der Ausführung des der Substitution zugrunde liegenden Auftrags zur Rechenschaft ziehen, und der Heimatsstaat kann ihn ohne Rücksicht auf die Substitution des Reichskanzlers jederzeit abberufen und damit die Substitution hinfällig machen. Wenn auch richtig ist, dass der Einzelstaat seinen Bundesratsbevollmächtigten ohne Rücksicht auf eine etwaige Substitution durch den Reichskanzler jederzeit abberufen kann, so schliesst das doch kein Recht des Einzelstaates in sich, seinen Bevollmächtigten wegen der auf Grund der Substitution im Bundesrat vorgenommenen Geschäfte zur Verantwortung zu ziehen. Der Absendestaat kann

seinen Bevollmächtigten nur wegen der Ausführung der von ihm erteilten Instruktionen verantwortlich machen. Aber bezüglich solcher Handlungen, die der Bevollmächtigte als Substitut des Reichskanzlers vornimmt, steht dem Absendestaat keinerlei Recht zur Rechenschaftsziehung zu. Vielmehr ist, wie schon gesagt, die Substitution eine interne Angelegenheit zwischen Substituten und Reichskanzler, das Verhältnis des Absendestaates zu seinem Bundesratsbevollmächtigten wird hierdurch in keiner Weise berührt. Deshalb kann auch der Reichskanzler nicht daran hindern, dass der Absendestaat den Bevollmächtigten, den er gerade substituiert hat, abberuft. In diesem Falle erlischt die Substitution des Reichskanzlers von selbst, denn Substitut kann nur ein Mitglied des Bundesrats und damit nur der Bevollmächtigte eines Bundesstaates sein. Ein abberufener Bevollmächtigter ist aber kein Bundesratsmitglied mehr. Deshalb muss in einem solchen Falle der Reichskanzler ein anderes Mitglied des Bundesrats substituieren.

§ 13.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bei der Stellvertretung ausserhalb des Bundesrats.

Ueber die Stellvertretung des Reichskanzlers ausserhalb des Bundesrats, d.h. in seiner Eigenschaft als Reichsminister, war bis zum Gesetz vom 17. März 1878 eine ausdrückliche Bestimmung nicht vorhanden. Doch war der Reichskanzler ohne Zweifel wie jeder andere Chef einer Verwaltungsbehörde auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung befugt, die Erledigung der ihm obliegenden Geschäfte anderen zu seiner Unterstützung angestellten Beamten, wie Staatssekretären, Direktoren und Räten, zu übertragen. Doch waren Stellvertreter dieser Art nur dem Reichskanzler für die instruktionsgemässe, sorgfältige und umsichtige Führung der ihnen aufgetragenen Geschäfte verantwortlich. Dagegen blieb dem Kaiser, Bundesrat und Reichstag gegenüber der Reichskanzler ebenso verantwortlich, wie wenn er diese Geschäfte selbst vorgenommen hätte. (Vgl. Laband I S. 383; Rosenberg, Reichskanzler, S. 35; G. Meyer S. 461; v. Kirchenheim S. 313 u. a.)

G. Meyer (S. 461), Seydel (Komm. S. 179) und andere Schriftsteller waren ferner der Ansicht, dass auch schon vor 1878 der Kaiser für befugt erachtet werden musste, in Verhinderungsfällen einen Stellvertreter des Reichskanzlers zu bestellen und mit dem Recht der Gegenzeichnung auszustatten. Denn das Recht der Besetzung einer Beamtenstelle schliesse stets auch das Recht ein, in Verhinderungsfällen des eigentlichen Inhabers einen Stellvertreter desselben zu ernennen.[81])

[81]) Ebenso Windthorst in der Reichstagssitzung vom 13. April 1877 (Sten. Ber. S. 427) und Bismarck in der Sitzung vom 5. März 1878 (Sten. Ber. S. 343); a. A. die Abgeordneten Hänel und v. Benningsen in derselben Sitzung (Sten. Ber. S. 419, 422); und der Abgeordnete Beseler in der Sitzung vom 9. Juli 1879 (Sten. Ber. S. 2191).

Eine zweite Gruppe von Schriftstellern, unter ihnen vor allem Hensel (S. 3, 56) und Joël (S. 402 ff.), stellte die Behauptung auf, der Reichskanzler sei gemäss Art. 15 Abs. 2 der R. V. befugt, nicht bloss für die Geschäfte des Bundesrats, sondern für den gesamten Umkreis seiner Amtsgeschäfte einen Stellvertreter zu ernennen.[82]) Unter den Vertretrn dieser Ansicht herrschte nun wiederum Meinungsverschiedenheit darüber, ob der vom Reichskanzler gemäss Art. 15 Abs. 2 ernannte Stellvertreter die Geschäfte unter eigener Verantwortlichkeit führte, oder ob er sie unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erledigte. Ersterer Ansicht war Bismarck in der erwähnten Reichstagssitzung vom 5. März 1878, indem er ausführte: „Ich bin mir niemals zweifelhaft gewesen, 10 Jahre lang nicht, dass ich als Kanzler ganz berechtigt wäre, durch Substitution mit kaiserlicher Genehmigung mir einen Gesamtstellvertreter zu verschaffen, auf den auch die Kontrasignatur übergehen würde." (Sten. Ber. S. 343.) Die letztere Ansicht verfocht der damalige Staatssekretär v. Bülow in den Debatten vom 13. April 1877, indem er betonte, dass „durch die fragliche Stellvertretung die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht geändert werde". Auf alle diese Streitfragen hier einzugehen, erübrigt lich, da sie durch das Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878 entschieden sind.

Nach § 1 dieses Gesetzes hat nur der Kaiser die Befugnis, Stellvertreter des Reichskanzlers zu bestellen. Indes ist die Ernennung von Stellvertretern durch den Kaiser an zwei Bedingungen geknüpft: Zunächst ist eine Anordnung nur „in Fällen der Behinderung des Reichskanzlers" möglich. Hierunter ist nicht nur eine vorübergehende, in der Person des Reichskanzlers begründete (Krankheit, Urlaub etc.), sondern auch eine dauernde, in sachlichen Verhältnissen (allzu grosser Umfang der Geschäfte, Mangel der für gewisse Geschäftszweige erforderlichen technischen Kenntnisse etc.) liegende Behinderung zu verstehen.[83]) Ferner ist ein Antrag des Reichskanzlers erforderlich. Der Reichskanzler hat also das Recht der Initiative, d. h. er kann einen Stellvertreter verlangen, wenn er will, braucht sich aber keinen aufoktroieren zu lassen. (So auch Laband in Stengels Wörterbuch S. 370; Zorn I S. 263.) Er kann daher durch Nichtstellung eines Antrages die Stellvertretung verhindern. Ist der Reichskanzler infolge plötzlicher schwerer Erkrankung oder Verwundung nicht imstande, den erforderlichen Antrag zu stellen, so kann nach dem unzweideutigen Wortlaut des Gesetzes der Kaiser einen Stellvertreter nicht ernennen. (So auch Rosenberg, Reichskanzler, S. 40.) In einem solchen Falle wird der Kaiser vor

[82]) Ebenso v. Martitz S. 49; Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 (Sten. Ber. S. 342 f.). Doch verfocht, wie Seydel (Abhandl. S. 129) richtig hervorhebt, Bismarck diese Meinung nur zu dem Zwecke, eine Lücke auszufüllen, die damals in Bezug auf seine Stellvertretung als Reichsminister in den gesetzlichen Bestimmungen bestand.

[83]) Vgl. Rosenberg (Reichskanzler) S. 38; Laband (v. Stengels Wörterbuch) S. 370; Zorn (Rechtslexikon) S. 395, I S. 263; Herm. Schulze D.St.R. II S. 96; Joël S. 764.

die Notwendigkeit gestellt werden, schleunigst einen neuen Reichskanzler zu ernennen.

Nach § 2 des zitierten Gesetzes können nun die vom Kaiser ernannten Stellvertreter entweder Generalstellvertreter oder Spezialstellvertreter sein. Der Generalstellvertreter ist befugt, sämtliche Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers zu erledigen. Zweifelhaft erscheint nach der Fassung des Gesetzes, ob er nach § 2 zugleich Vorsitzender des Bundesrats ist, oder ob er hierzu noch der Substitution nach Art. 15 bedarf. Auf diese Streitfrage hier näher einzugehen, würde zu weit führen und über den Rahmen unseres Themas hinausgehen. Soviel sei indes hier gesagt, dass der Generalstellvertreter Mitglied des Bundesrats sein muss, um den Vorsitz darin führen zu können. Ist er dies, so wird man ihm den Vorsitz und die Geschäftsleitung im Bundesrat nicht absprechen können. (So Laband I S. 279; Smend S. 329; vgl. aber Seydel, Komm. S. 169 f.) Die Kompetenz des Spezialstellvertreters beschränkt sich auf diejenigen einzelnen Amtszweige, die sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden, dagegen nicht auf diejenigen, bei denen dem Reiche nur Aufsichtsrechte zustehen. Die Ausübung solcher Aufsichtsfunktionen des Reichs soll nach wie vor dem Reichskanzler bezw. dessen Generalstellvertreter offengehalten bleiben. (Vgl. hierzu Zorn I S. 267; G. Meyer S. 463; Laband I S. 384; Rosenberg S. 38.)

In der Auswahl von Stellvertretern ist der Kaiser nur bei der Bestellung von Spezialstellvertretern beschränkt, indem nämlich § 2 des Gesetzes von 1878 bestimmt, dass nur die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung derselben beauftragt werden sollen. Hinsichtlich der Ernennung von Generalstellvertretern hat der Kaiser vollkommen freie Hand.

Bezüglich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in Fällen der Stellvertretung steht nun zunächst fest, dass die Stellvertreter für alle Handlungen, welche sie auf Grund ihrer Stellvertretungsbefugnis vornehmen, also sowohl für die von ihnen ausgehenden einzelnen Amtshandlungen als für die ihnen obliegende Leitung des ihnen zugewiesenen Ressorts im ganzen, die Verantwortlichkeit in demselben Umfange zu tragen haben wie der Reichskanzler. Dies ergibt sich aus folgenden Umständen:

I. Aus den Beratungen des Reichstags über den Gesetzesentwurf geht unzweideutig hervor, dass sowohl das Parlament als auch die verbündeten Regierungen übereinstimmend der Ansicht waren, der Stellvertreter müsse die volle parlamentarische Verantwortlichkeit für die innerhalb seines Vertretungskreises vorgenommenen Amtshandlungen tragen. So äusserte sich der Abgeordnete Hänel in der Sitzung vom 5. März 1878 (Sten. Ber. S. 322): „Ich diskutiere keinen Augenblick die Voraussetzung, dass überall da, wo in unserer Vorlage von Stellvertretung die Rede ist, in welcher Wendung es

sei, dies überall identisch ist mit einer entsprechenden Uebertragung von Verantwortlichkeit von seiten des Reichskanzlers. Wenn diese Voraussetzung nicht bestände, dann diskutiere ich über den Gesetzentwurf nicht. Denn in diesem Augenblick hiesse derselbe garnichts anderes, als eine ganz einseitige Entlastung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und einen Abbruch der verfassungsmässigen Rechte des Reichstags." In demselben Sinne sagte der Abgeordnete v. Benningsen in der nämlichen Sitzung (Sten. Ber. S. 331): „Soll dieses Gesetz überhaupt einen Fortschritt enthalten, soll es überall, was doch ein wesentlicher Teil der Veranlassung und ein Hauptzweck derselben ist, eine wirkliche Geschäftserleichterung für den Kanzler herbeiführen, so muss meiner Meinung nach ganz unzweifelhaft für diejenigen, sei es bei allgemeiner Vertretung, sei es bei Stellvertretung des Kanzlers in einzelnen Verwaltungszweigen, welche als Stellvertreter Handlungen vornehmen, etwa Kontrasignaturen oder andere Verwaltungsakte, soviel klar sein, und ich möchte wünschen, dass auch das ausdrücklich anerkannt werde von seiten der Regierung, dass derjenige, welcher als Stellvertreter handelt, soweit nicht der Kanzler selbst bei einzelnen Handlungen mitwirkt, dass dieser Stellvertreter bei Kontrasignatur und anderen Verwaltungsakten verantwortlich ist und gerade er und nur er." Aehnlich die Abgeordneten v. Kleist-Retzow und Lasker in der Reichstagssitzung vom 8. März 1878 (Sten. Ber. S. 381, 389.) Dem Wunsche Benningsens kam Bismarck nach, indem er noch in derselben Sitzung erklärte (Sten. Ber. S. 346): „Ich halte es für zweifellos, dass derjenige, der eine solche Stellvertretung mit der Kontrasignatur überkommt und übernimmt, auch der alleinig verantwortliche für dasjenige ist, dass er kontrasigniert." Diese Worte unterstrich der württembergische Bundesratsbevollmächtigten v. Mittnacht in einer späteren Sitzung (9. März 1878, Sten. Ber. S. 412), indem er betonte, dass die Verantwortlichkeit „des partiellen wie des Gesamtstellvertreters so bestehe, wie der Reichskanzler v. Bismarck sich früher darüber ausgesprochen und dieselbe anerkannt habe."

II. Auch die Tendenz und der Zweck des Stellvertretungsgesetzes lassen deutlich erkennen, dass der Stellvertreter für seine Amtshandlungen selbständig verantwortlich sein sollte. Es bestand nicht so sehr die Absicht, durch das Stellvertretungsgesetz den Reichskanzler von der auf ihm lastenden physischen Arbeit zu entlasten, als vielmehr ihn von der auf ihm ruhenden Verantwortlichkeit zum Teil zu befreien. Schon vor dem Gesetz konnte sich der Reichskanzler eines Teils seiner Geschäfte entledigen, indem er sie durch untergebene Organe ausführen liess. Aber damit war ihm nicht geholfen. Die Verantwortlichkeit für diese Handlungen musste nämlich der Reichskanzler nach wie vor tragen. Er war damit verantwortlich für Angelegenheiten, die gar nicht von ihm selbst besorgt waren, die teilweise überhaupt nicht zu seiner Kenntnis gelangten. Der Zweck des Stellvertretungsgesetzes war es, diesem unbilligen und ungerechten Zustande ein Ende zu machen, indem es den Reichs-

kanzler auch von der Verantwortlichkeit für die von seinen Stellvertretern vorgenommenen Amtsgeschäfte befreien wollte. Diesen Zweck hat das Gesetz selbst dadurch zum Ausdruck gebracht, dass es in erster Linie die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers als Gegenstand der Stellvertretung bezeichnet. Damit überträgt es stillschweigend den Stellvertretern auch diese Verantwortlichkeit selbst. Denn eine Gegenzeichnung ohne Uebernahme der entsprechenden Verantwortlichkeit ist eine leere Form, die keineswegs das hohe Interesse an der Person des Kontrasignaturberechtigten rechtfertigen würde, das in den Vorschriften des Gesetzes über die zur Stellvertretung geeigneten Personen zutage tritt. Und in der Tat hat die Uebertragung der übrigen Funktionen, abgesehen von der Kontrasignatur, auf den Stellvertreter nur Sinn, wenn damit zugleich die Verantwortlichkeit auf den Stellvertreter übergeht. Wenn Arndt (R. St. R., S. 686 und Komm. S. 145) dies leugnet und den Reichskanzler in allen Fällen dem Bundesrat und Reichstag gegenüber verantwortlich bleiben lässt, dem Stellvertreter dagegen nur die allgemeine, jedem Reichsbeamten nach § 13 des R. B. G. obliegende Verantwortlichkeit aufbürdet, so verkennt er den Zweck des Gesetzes von 1878 vollständig. Eine Stellvertretung des Reichskanzlers ohne Uebergang der parlamentarischen Verantwortlichkeit auf die Vertreter herrschte bereits vor dem Erlass des Gesetzes unbestritten bezüglich der überwiegenden Mehrzahl dieser Funktionen. Wenn dieser Zustand nicht geändert werden sollte, so hätte es keines besonderen Stellvertretungsgesetzes bedurft. Zudem ist nicht ersichtlich, was für eine staatsrechtliche Bedeutung die auf Grund des Stellvertretungsgesetzes von einem Stellvertreter geleistete Gegenzeichnung haben soll, wenn sie nicht die Verantwortlichkeit des Stellvertreters begründen soll. (Vgl. zu dem Vorstehenden: Smend S. 335; G. Meyer S. 464, Anm. 13; Schuster S. 45; Söhling S. 52; Dainert S. 64.)

III. Einen ganz authentischen Beleg für die Richtigkeit unserer Ansicht liefert uns § 4 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 und der gleichlautende § 4 des neuen elsass-lothringischen Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911. Hier werden nämlich dem Staatssekretär in Vertretung des Statthalters als Ministers „die Rechte und die Verantwortlichkeit in dem Umfange übertragen, wie ein dem Reichskanzler nach Massgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 substituierter Stellvertreter sie hat.“ Hieraus geht unzweifelhaft hervor, dass dem Staatssekretär von Elsass-Lothringen ebenso wie dem Stellvertreter des Reichskanzlers die parlamentarische Verantwortlichkeit aufgebürdet werden sollte. Die disziplinäre Verantwortlichkeit kann hier nicht gemeint sein, denn diese trägt der Staatssekretär schon kraft seines Amtes.

IV. Joël (S. 788) will schliesslich noch die Verantwortlichkeit der Stellvertreter daraus herleiten, dass nach § 1 des Gesetzes die „Obliegenheiten“ des Reichskanzlers seinen Stellvertretern über-

tragen sind. „Zu diesen Obliegenheiten gehöre," führt er aus, „da letzteres Wort gleichbedeutend mit Verpflichtungen sei, vorzugsweise auch die an jede Amtshandlung des Reichskanzlers sich knüpfende Verpflichtung, die Verantwortlichkeit hierfür gegenüber dem Reichstag und Bundesrat zu tragen." Diese Ansicht vertrat auch der Abgeordnete Lasker im Reichstag in der Sitzung vom 8. März 1878, indem er ausführte, „zu den Obliegenheiten gehöre aber auch die Verantwortlichkeit für alle Regierungsakte, welche überhaupt der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers unterlägen." (Sten. Ber. S. 389.) Wir bedürfen dieser grammatischen Interpretation garnicht. Vielmehr genügen die übrigen angeführten Argumente vollständig, um den klaren Beweis dafür zu erbringen, dass die Stellvertreter für alle von ihnen selbst vorgenommenen Amtshandlungen verantwortlich sind, und zwar besteht diese Verantwortlichkeit entsprechend derjenigen des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrat und Reichstag. Insoweit wird also der Reichskanzler von der parlamentarischen Verantwortlichkeit entlastet. (So auch Laband I S. 385; Zorn im Rechtslexikon S. 370; G. Meyer S. 464; Hensel, Annalen 1882, S. 59; Pistorius S. 202; Geffken S. 93; Seydel, Komm., S. 180; Herm. Schulze, D. St. R. II, S. 97 u. a.)

Indessen bleibt auch in diesen Fällen eine gewisse Verantwortlichkeit des Reichskanzlers neben derjenigen des Stellvertreters bestehen. § 3 des Gesetzes bestimmt nämlich, dass dem Reichskanzler vorbehalten ist, jede Amtshandlung auch während der Dauer der Stellvertretung selbst vorzunehmen. Das Recht, das dem Reichskanzler in diesem Paragraphen eingeräumt ist, legt ihm umgekehrt auch die Pflicht auf, gegebenenfalls davon Gebrauch zu machen. Denn § 3 verfolgt den Zweck, trotz der durch das Gesetz ermöglichten Verselbständigung der einzelnen Ressorts auch fernerhin die Einheitlichkeit in der Gesamtleitung der Reichspolitik aufrecht zu erhalten, und indem er den Reichskanzler die Möglichkeit hierzu gewährt, legt er ihm dementsprechend auch die Verantwortlichkeit dafür auf. Der Reichskanzler bleibt also trotz der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Stellvertreter für die Gesamtrichtung der Politik, für die leitenden Grundsätze, nach welchen die Regierung geführt wird, verantwortlich. Er ist also deshalb nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, Anordnungen seiner Stellvertreter, welche mit der Gesamtrichtung der von ihm befolgten Politik im prinzipiellen Widerspruch stehen, abzuändern bezw. gänzlich aufzuheben. Natürlich hört in den Fällen, wo der Reichskanzler in die Amtsgeschäfte des Stellvertreters eingreift und Amtshandlungen selbständig vornimmt, die Verantwortlichkeit des Stellvertreters gänzlich auf. An seiner Stelle trägt der Reichskanzler alsdann die volle parlamentarische Verantwortlichkeit.

Dieser Standpunkt wurde auch bei den Beratungen im Reichstag sowohl von seiten der Abgeordneten als auch seitens der Regierung mit aller Schärfe vertreten. So sagte v. Benningsen in der Sitzung vom 5. März 1878 (Sten. Ber. S. 331): „Diejenige Verant-

wortlichkeit, welche beim Kanzler noch bleibt, wird also diejenige sein für die Ressorts, welche er in seiner eigenen Verwaltung behält. Es wird die Verantwortlichkeit sein für die Akte, wo er auch nach der Stellvertretung selbst eingreift resp. mithandelt. Im übrigen müssen wir ihn hinsichtlich der einzelnen Handlungen, welche der Stellvertreter vornimmt, von der Verantwortlichkeit entlasten. Das schliesst nicht aus, dass die allgemeine, sozusagen historisch-politische Verantwortlichkeit für den ganzen Gang der Verwaltung, für die Einheitlichkeit derselben, für die Auswahl der Personen beim Reichskanzler bleibt; aber das ist nicht die Verantwortlichkeit, von der hier gesprochen wird und von welcher der § 17 der Verfassung handelt, indem er ausdrücklich für die Gegenzeichnung, aber auch allgemein, dem Reichskanzler bis dahin die Verantwortlichkeit allein zuschrieb." In demselben Sinne äusserte sich der Abgeordnete von Kleist-Retzow in der Sitzung vom 8. März 1878 (Sten. Ber. S. 381), indem er hervorhob, dass „trotz der Verantwortlichkeit der Stellvertreter der Reichskanzler im grossen und ganzen für die Verwaltung verantwortlich bleibe und Träger der Gesamtverwaltung sei." Auch Bismarck gab diesem Gedanken in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 Ausdruck (Sten. Ber. S. 346): „Ich will," sagte er, „mich in keiner Weise lossagen von der Qualität der Verantwortlichkeit, welche, wie ich glaube, Herr v. Benningsen die geschichtliche und politische nannte, also für die Auswahl der Personen, für die Gesamtrichtung der Politik. Das ist eine, die dem leitenden Minister niemals abgenommen werden kann."

2. Kapitel.

Die Verantwortlichkeit des Statthalters bei der Stellvertretung.

§ 14.

Die Verantwortlichkeit des Statthalters bei der Stellvertretung in seiner landesherrlichen Stellung.

§ 4 Satz 1 des neuen elsass-lothringischen Verfassungsgesetzes bestimmt, dass eine Stellvertretung des Statthalters durch den Staatssekretär nur zulässig ist, soweit es sich nicht um die Ausübung landesherrlicher Befugnisse handelt. Durch diese Bestimmung ist jeder Zweifel darüber ausgeschlossen, dass es eine Stellvertretung des Statthalters in Ausübung landesherrlicher Befugnisse im Sinne des Stellvertretungsgesetzes von 1878 nicht gibt. Diese Regelung entspricht der rechtlichen Natur der landesherrlichen Befugnisse. Sie sind aus der Staatsgewalt fliessende Rechte, die der Kaiser dem Statthalter zur persönlichen Ausübung übertragen hat. Das höchst persönliche Mandatsverhältnis des Kaisers zum Statthalter gestattet diesem nicht, die ihm delegierten Befugnisse weiter zu delegieren. Ist der Statthalter an der Ausübung der landesherrlichen Rechte verhindert, so müssen sie mit Rechtsnotwendigkeit an den Kaiser als den Auftraggeber zurückfallen. Will der Kaiser sie alsdann nicht selbst ausüben, so muss er sie einer anderen Person, z. B. dem Staatssekretär, übertragen, wenngleich dies mit Rücksicht auf die Bestimmung des § 3 des Gesetzes von 1911 rechtlich unzulässig erscheinen muss. Geschieht es aber trotzdem, so kann den Statthalter keine Verantwortlichkeit für die Ausübung der landesherrlichen Befugnisse des beauftragten Stellvertreters treffen, denn er steht dem Stellvertreter gänzlich fern und hat nicht den geringsten Einfluss auf seine Tätigkeit. Vielmehr hat in diesem Falle der Stellvertreter selbst auf Grund seines Auftrags dem Kaiser gegenüber die Verantwortlichkeit zu tragen. (Aehnlich auch Rehm — Vorträge — S. 24.)

Während hierüber in Theorie[84]) und Praxis allseitiges Einverständnis herrscht, vertritt Vogels (D. Jur.-Ztg. 1911 S. 980 ff.) als einziger den Standpunkt, der Statthalter brauche nach dem Gesetze die Instruktion der elsass-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten — auch nach seiner Ansicht eine landesherrliche Befugnis — nicht persönlich vorzunehmen, vielmehr könne durch Delegation die Zuständigkeit für die Instruktion auch auf das Ministerium für Elsass-

[84]) Laband II S. 248; Leoni (Oeff. Recht) I S. 87; Bruck I S. 135; Alfr. Schulze S. 38; Heim S. 35; Drucks. d. Reichstags 1909/11 No. 581.

Lothringen übergehen. Eine derartige Delegation könne auch stillschweigend erteilt werden, und es müsse als regelmässig angesehen werden, dass das Ministerium auch ohne speziellen Auftrag zur Instruktion zuständig sei. Soweit die Instruktion nicht vom Statthalter ausgehe, erscheine dafür innerhalb des elsass-lothringischen Ministeriums diejenige Stelle kompetent, der die Wahrnehmung der Beziehungen Elsass-Lothringens zum Reiche obliege. Zurzeit sei dies der Staatssekretär selbst, dem auch bisher die Instruktion der elsass-lothringichen Kommission beim Bundesrate vorbehalten gewesen sei. Wenn wir berücksichtigen, dass auch Vogels wie wir das Instruktionsrecht der elsass-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten für eine landesherrliche Befugnis des Statthalters hält, so ist seine Deduktion nicht zu verstehen; sie widerspricht geradezu der Bestimmung des § 4 Satz I des V. G. (so auch Heim S. 35) und lässt sich gegenüber der klaren Bestimmung des Gesetzes auch nicht dadurch rechtfertigen, dass der Staatssekretär früher die elsass-lothringischen Bundesratskommissare zu instruieren hatte. Da demnach eine Stellvertretung des Statthalters in der Ausübung landesherrlicher Befugnisse ausgeschlossen ist, so entfällt damit auch von selbst eine Verantwortlichkeit des Statthalters für etwaige von einem Stellvertreter vorgenommenen Amtshandlungen.

§ 15.

Die Verantwortlichkeit des Statthalters bei der Stellvertretung in seiner ministeriellen Stellung.

Die Stellvertretung des Statthalters als Ministers ist bereits durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 in § 4 Abs. II geregelt, welcher bestimmt: „In den in § 2 bezeichneten Angelegenheiten hat der Staatssekretär die Rechte und die Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange, wie ein dem Reichskanzler nach Massgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 substituierter Stellvertreter sie hat. Dem Statthalter ist vorbehalten, jede in diesen Bereich fallende Amtshandlung selbst vorzunehmen.“ Hiernach ist die staatsrechtliche Stellung eines Stellvertreters des Statthalters dieselbe, wie die eines Stellvertreters des Reichskanzlers. Nur sind im Gegensatz dazu die Voraussetzungen für die Stellvertretung des Statthalters wesentlich einfacher. Während im Reiche ein Stellvertreter des Reichskanzlers nur auf dessen Antrag in Fällen seiner Behinderung vom Kaiser ernannt werden kann, ist für den Statthalter ein Stellvertreter ein für allemal durch Gesetz eingesetzt. Es bedarf weder eines Antrags des Statthalters noch der besonderen Ernennung durch den Kaiser. Nach § 4 Abs. II des Gesetzes von 1879 ist der Staatssekretär der gesetzlich bestimmte Stellvertreter des Statthalters.

Während hierüber niemals Streit bestanden hat, hat die unklare Bestimmung des § 4 Abs. II jedoch Zweifel über den Umfang der Stellvertretung aufkommen lassen. In § 4 Abs. II heisst es nämlich

zu Anfang: „in den in § 2 bezeichneten Angelegenheiten hat der Staatssekretär die Rechte und Verantwortlichkeit des Stellvertreters des Statthalters". Ausser diesen Angelegenheiten hat aber der Statthalter nach § 6 noch andere Befugnisse, insbesondere die Gegenzeichnung der Ernennung des Staatssekretärs, der Unterstaatssekretäre und der Ministerialräte. Es fragte sich deshalb, ob der Staatssekretär als Stellvertreter des Statthalters auch diese auszuüben berechtigt war. Während G. Meyer (S. 477 Anm. 6) diese Frage verneinte, weil der Staatssekretär den Statthalter nur in den ihm durch § 2 übertragenen Befugnissen vertreten könne, in Fällen des § 6 dagegen nicht, stand die Mehrzahl der Schriftsteller auf dem Standpunkte, dass die Vertretungsbefugnisse des Staatssekretärs auch die in § 6 bezeichneten Obliegenheiten umfasse. (So Bruck I S. 133, Leoni, Oeffentl. Recht I S. 89; Carl Schulze S. 98 u. a.) Denn dem Staatssekretär sei, so führten sie zu ihrer Begründung an, die analoge Stellung eines Stellvertreters des Reichskanzlers zugewiesen.

Wir brauchen auf diese Streitfrage hier nicht näher einzugehen, weil die neue Bestimmung des § 4 des Gesetzes vom 31. Mai 1911 auch in dieser Hinsicht jeden Zweifel ausgeschlossen hat. § 4 bestimmt nämlich ganz allgemein, dass der Statthalter durch den Staatssekretär vertreten wird, soweit es sich nicht um die Ausübung landesherrlicher Befugnisse handelt, und dass der Staatssekretär als Vertreter des Statthalters die Rechte und die Verantwortlichkeit in dem Umfange hat, wie ein dem Reichskanzler nach Massgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 substituierter Stellvertreter sie hat. Dass der Gesetzgeber dabei nur den Generalstellvertreter des Reichskanzlers im Auge gehabt hat, dürfte nach der allgemein gehaltenen Bestimmung des § 4 zweifellos erscheinen. Hieraus ergibt sich hinsichtlich des Umfanges der Vertretung des Statthalters klar und deutlich, dass der Staatssekretär für den gesamten Bereich der ministeriellen Befugnisse und Obliegenheiten der Stellvertreter des Statthalters ist. Die Stellvertretung des Statthalters erstreckt sich sowohl auf die Funktionen, die der Statthalter als Gehilfe des Kaisers vornimmt, also insbesondere auf die Gegenzeichnung aller Anordnungen und Verfügungen des Kaisers in elsass-lothringischen Angelegenheiten, als auch auf alle in eigener Kompetenz vorzunehmenden Amtshandlungen des Statthalters, soweit nicht dieser sich gemäss § 4 Abs. 2 des V. G. die Vornahme einer Amtshandlung selbst vorbehalten hat. Es gibt also in Elsass-Lothringen nicht den Unterschied zwischen einem General- und Spezialstellvertreter, wie wir ihn im Reiche bei der Stellvertretung des Reichskanzlers finden. Der Staatssekretär ist der gesetzlich bestimmte Generalstellvertreter des Statthalters. (So auch Bruck I S. 133; Annalen 1911 S. 3, 797.) Weder der Kaiser noch der Statthalter haben einen gesetzlich begründeten Einfluss auf die Zulassung und Auswahl der Person des Stellvertreters. Auch findet eine Stellvertretung des Statthalters nicht nur in bestimmten Fällen wie im

Reiche statt. Sie ist vielmehr an keine Voraussetzungen gebunden und jederzeit zulässig. Dagegen hat der Statthalter auf den Umfang der Stellvertretung doch in gewisser Weise einen Einfluss, insofern ihm nämlich nach § 4 Abs. 2 des neuen V. G. das Recht zusteht, jede in seinen Bereich fallende Amtshandlung selbst vorzunehmen. Insofern kann der Statthalter den Geschäftsbereich des Stellvertreters jederzeit beliebig einschränken und erweitern. Soweit er sich aber die Vornahme ministerieller Geschäfte nicht vorbehalten hat, ist der Staatssekretär als sein Vertreter in allen Fällen zuständig. Eine Beschränkung der Funktionen des Staatssekretärs innerhalb dieses Amtskreises ist nicht zulässig. (Vgl. auch Alfr. Schulze S. 30.)

Was nun die Verantwortlichkeit des Staatssekretärs als Vertreters des Statthalters anlangt, so bestimmt § 4 des neuen V. G. im Gegensatz zum Stellvertretungsgesetz, dass der Staatssekretär als Vertreter des Statthalters dieselbe Verantwortlichkeit haben soll wie ein nach Massgabe des Stellvertretungsgesetzes vom 17. März 1878 substituierter Stellvertreter des Reichskanzlers. Diese Bestimmung wurde deshalb in das Gesetz aufgenommen, um Zweifel über die Verantwortlichkeit des Staatssekretärs auszuschliessen, wie sie durch das Stellvertretungsgesetz von 1878 mangels einer Bestimmung über die Verantwortlichkeit des Stellvertreters des Reichskanzlers aufgetaucht waren. Aus der Analogie der Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Reichskanzlers ergibt sich, dass auch die Verantwortlichkeit des Staatssekretärs als Vertreters des Statthalters dieselbe jurisische Natur und denselben Umfang haben muss, wie die Verantwortlichkeit des Stellvertreters des Reichskanzlers. Der Stellvertreter des Reichskanzlers ist aber, wie wir oben nachgewiesen haben, dem Bundesrat und Reichstag für alle von ihm auf Grund der Stellvertretung vorgenommenen Amtshandlungen parlamentarisch verantwortlich. Demgemäss muss auch der Staatssekretär parlamentarisch verantwortlich sein für alle ministeriellen Funktionen, die er als Stellvertreter des Statthalters vornimmt, insbesondere für alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, die er als Vertreter des Statthalters gegenzeichnet. (So auch Laband II S. 249; Heim S. 40, 42; Bruck, Annalen 1911, S. 3, 797; Alfr. Schulze S. 30 u. a.) Diese Verantwortlichkeit besteht aber nicht, wie beim Stellvertreter des Reichskanzlers, dem Bundesrat und Reichstag gegenüber, sondern nach dem neuen elsass-lothringischen V. G. in gleicher Weise wie die Verantwortlichkeit des Statthalters nur dem elsass-lothringischen Landtage gegenüber. Nur dieser ist berechtigt, den Staatssekretär für alle von ihm als Stellvertreter des Statthalters vorgenommenen Amtshandlungen zur Rechenschaft zu ziehen. Soweit sich der Statthalter jedoch die Ausübung gewisser ministerieller Geschäfte selbst vorbehalten hat, wird naturgemäss eine Verantwortlichkeit des Staatssekretärs nicht begründet. Vielmehr trägt in diesen Fällen der Statthalter selbst die parlamentarische Verantwortlichkeit in vollem Umfange. Der Staatssekretär ist nur für alle von ihm selbst als Vertreter vorgenommenen Akte parlamentarisch

verantwortlich.[85]) Insoweit wird der Statthalter tatsächlich von der parlamentarischen Verantwortlichkeit für elsass-lothringische Angelegenheiten entlastet. Diese Entlastung ist nun aber nicht etwa so zu verstehen, dass der Statthalter in diesen Fällen überhaupt keine Verantwortlichkeit besässe. Vielmehr bleibt auch in diesen Fällen neben der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Staatssekretärs ein gewisser Grad von Verantwortlichkeit für den Statthalter bestehen, ähnlich wie im Reiche auch der Reichskanzler neben der Verantwortlichkeit seines Stellvertreters in gewisser Weise verantwortlich bleibt. Diese Verantwortlichkeit des Statthalters wird durch § 4 Abs. 2 des neuen V. G. begründet, der bestimmt, dass dem Statthalter vorbehalten ist, jede in den Bereich der Stellvertretung fallende Amtshandlung selbst vorzunehmen. Diese Vorschrift ist wie diejenige des § 3 des Stellvertretungsgesetzes nur deshalb eingeschaltet worden, damit der Statthalter trotz der durch die Bestimmung des § 4 gewährten Selbständigkeit des Staatssekretärs doch seinen Einfluss auf den Gang der Landesverwaltung nicht verliert, vor allem auch die Einheitlichkeit der elsass-lothringischen Politik mit derjenigen des Reichs gewahrt bleibt. Das sich aus § 4 Abs. 2 für den Statthalter ergebende Recht legt ihm daher auch die Pflicht auf, rechtzeitig in den Geschäftskreis des Staatssekretärs einzugreifen und den Gang der Landesverwaltung wieder in die richtige Bahn zu bringen, indem er Amtshandlungen, die dem Staatssekretär als Vertreter des Statthalters zustehen, selbst vornimmt. Diese Pflicht des Statthalters begründet für ihn neben der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Staatssekretärs eine Verantwortlichkeit für jede vom Staatssekretär als seinem Vertreter ausgeübte Funktion, und zwar direkt für die richtige Ausübung des ihm in § 4 Abs. 2 zugebilligten Vorbehaltsrechts, indirekt aber für den gesamten Lauf der elsass-lothringischen Landesverwaltung und die Uebereinstimmung der von ihr betriebenen Politik mit der Gesamtpolitik des Reiches. (Aehnlich Heim S. 42.)

Zum Schluss soll noch kurz die Frage berührt werden, ob sich der Staatssekretär seinerseits wieder durch einen Unterstaatssekretär vertreten lassen kann. Hinsichtlich der Geschäfte der Landesverwaltung gilt nach allgemeiner Ansicht eine solche Stellvertretung durch einen Unterstaatssekretär als geboten. (Vgl. Laband II S. 249.) Zweifel bestehen aber darüber, ob der Unterstaatssekretär den Staatssekretär auch bei der Gegenzeichnung von Anordnungen und Verfügungen des Kaisers vertreten kann. Hinsichtlich der Anordnungen und Verfügungen des Statthalters, die der Staatssekretär nach § 3 Abs. 2 des V. G. gegenzuzeichnen hat, haben wir bereits eine Stellvertretung des Staatssekretärs durch einen

[85]) Dass der Staatssekretär auch für alle von ihm als Vorstand des els.-lothringischen Ministeriums vorzunehmenden Funktionen verantwortlich ist, kommt hier nicht in Betracht. Die sich hierauf beziehende Verantwortlichkeit ist auch nicht die parlamentarische, sondern die disziplinäre gegenüber seinem Vorgesetzen, dem Statthalter.

Unterstaatssekretär für ausgeschlossen erachtet, weil die präzise Fassung des § 3 Abs. 2 eine solche nicht zulässt. (Vgl. oben S. 31 ff.) Für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers kommen wir zu demselben Ergebnis. Denn der klare und unzweideutige Wortlaut des § 4 des neuen V. G. lässt keinen Zweifel darüber zu, dass eine Stellvertretung des Statthalters durch einen Unterstaatssekretär in der Gegenzeichnung unmöglich ist. Auch die Besimmung des § 10 der Verordnung vom 23. Juli 1879, betreffend die Einrichtung des Ministeriums in Elsass-Lothringen, kann eine andere Auffassung nicht rechtfertigen. § 10 bestimmt zwar, dass in Fällen der Beurlaubung oder Verhinderung der Staatssekretär durch einen der Unterstaatssekretäre vertreten wird, den der Statthalter dazu beruft, doch bezieht sich dieser Paragraph nur auf die Stellvertretung des Staatssekretärs innerhalb des Ministeriums, nicht aber auf das rechtliche Verhältnis der Mitglieder des Ministeriums zum Statthalter. Denn die vorliegende Verordnung ist nach der ausdrücklichen Anführung in ihrem Eingange auf Grund des § 5 des Gesetzes von 1879 erlassen. Dieser Paragraph hat aber nur die „Einrichtung des Ministeriums" dem Verordnungswege überwiesen; die Gegenzeichnung ist aber wegen der damit verbundenen Verantwortlichkeit nicht als Gegenstand der „Organisation des Ministeriums" anzusehen. Ueberdies kann die gesetzliche Regelung der Stellvertretung nicht durch ein einseitiges Verfügungsrecht des Kaisers aufgehoben werden. (So auch Laband II S. 249; Leoni I S. 79; Bruck I S. 134, 140; Carl Schulze S. 100; Rudolph S. 91 u. a.; a. A. Arndt, R. St. R., S. 748 und die Praxis in Elsass-Lothringen.) Eine Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers durch einen Unterstaatssekretär ist demnach für rechtlich unzulässig zu erklären.